



EDITORIAL

Condicionantes: obrigações dos empreendedores

Este boletim do Observatório Litoral Sustentável trata do tema *Condicionantes*, condições impostas no processo de licenciamento para instalação e operação de empreendimentos em curso no Litoral Paulista pelos impactos previstos, que o Observatório vem monitorando por meio de suas instâncias, a Mesa de Diálogo do Litoral Norte e a Câmara Temática da Baixada Santista.

Condicionantes são compromissos assumidos pelos grandes empreendedores durante o processo de licenciamento ambiental de seus empreendimentos. As condicionantes são definidas nas diferentes fases do licenciamento, quando o órgão licenciador, Ibama ou Cetesb no caso do estado de São Paulo, avalia os estudos de impacto ambiental do empreendimento e emite a licença, desde que determinadas condições sejam cumpridas. Essas condições – as condicionantes – se traduzem em projetos que visam evitar, mitigar ou compensar os impactos sociais e ambientais previstos nos estudos. As condicionantes tam-

bém podem ser exigências de realização de estudos ou do monitoramento do impacto do empreendimento, como alterações em correntes marítimas, nas atividades pesqueiras e na dinâmica de alguma comunidade, entre tantas outras.

Como em todo projeto de impacto socioambiental que envolve grandes recursos e muitos parceiros, a participação da comunidade é fundamental, tanto na definição das condições a serem propostas para a liberação dos empreendimentos, quanto no monitoramento e controle sobre sua real execução.

Para contribuir com essa participação, o Observatório Litoral Sustentável, através da Mesa de Diálogo sobre Grandes Empreendimentos do Litoral Norte, organizou um *Banco de Condicionantes*, banco de dados contendo as informações sobre as condicionantes necessárias para que a sociedade civil possa conhecer, acompanhar e monitorar sua execução. O *Banco de Condicionantes* pode ser acessado no site do Observatório: litoralsustentavel.org.br

O Observatório Litoral Sustentável busca fomentar a discussão sobre o desenvolvimento sustentável no Litoral Paulista, promovendo a articulação e o diálogo entre sociedade civil, setor privado e poderes públicos. Parceria entre o Instituto Pólis e a Petrobras, o Observatório dissemina informações, realiza capacitações e assessorias técnicas e monitora a implementação das agendas para o desenvolvimento sustentável da região. Conheça o trabalho e conteúdos produzidos pela Mesa de Diálogo do Litoral Norte e pela Câmara Temática da Baixada Santista no site: <http://litoralsustentavel.org.br/camaras-tematicas-2>

O licenciamento ambiental
e suas condicionantes ▶

Os grandes empreendimentos
do Litoral Paulista ▶

O mapa dos grandes
empreendimentos ▶

Condicionantes dos grandes
empreendimentos ▶

Monitoramento das
condicionantes pelo
Observatório Litoral Sustentável ▶

O licenciamento ambiental e suas condicionantes

► O que é o licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental é um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente. É a autorização concedida pelo Estado para que um empreendedor construa, instale, amplie ou coloque em funcionamento um empreendimento ou atividade que utilize recursos ambientais ou provoque impactos no meio ambiente.

Para obter o licenciamento ambiental, o empreendedor deve apresentar estudos que apontem os impactos previstos de seu empreendimento no meio ambiente. Esses estudos devem ser analisados pelo órgão licenciador, que definirá se o empreendimento poderá ou não ser implantado e em que condições, depois de ouvir a sociedade civil por meio de audiências públicas.

As condições devem constar da licença ambiental.

A licença ambiental é um ato administrativo pelo qual o órgão licenciador autoriza a realização de uma atividade e estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor. O órgão licenciador deve expor claramente os motivos que levaram à decisão.

As condições impostas, ou condicionantes, em geral relacionadas com os impactos causados pelos empreendimentos, são medidas para evitar, mitigar ou compensar esses impactos.

► Etapas do licenciamento ambiental

Embora o processo de licenciamento tenha especificidades que dependem da natureza do empreendimento e dos impactos que possa causar, de modo geral, divide-se em três grandes etapas.

1 Licença Prévia (LP)

É concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento com base no projeto apresentado pelo empreendedor. Aprova sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e **condicionantes** a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.

2 Licença de Instalação

(LI) Autoriza a implantação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais **condicionantes**.

3 Licença de Operação

(LO) Autoriza o início das atividades do empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e **condicionantes** determinadas para a operação.

Condicionantes no Litoral Paulista

Os grandes empreendimentos implantados no Litoral Paulista chegam a ter em torno de 500 condicionantes definidas pelo Ibama ou pela Cetesb, como mostra o mapeamento realizado pelo Observatório Litoral Sustentável. Esse volume indica os desafios aos empreendedores para a eficiente execução das condições exigidas no processo de licenciamento, bem como o esforço de fiscalização dos órgãos licenciadores e a importância do acompanhamento e do controle pela sociedade desse conjunto de ações, projetos e programas.



► Licenças ambientais têm prazo de validade?

Ao serem emitidas, as licenças ambientais têm prazo de validade. A licença prévia (LP) tem um prazo para o empreendedor cumprir as condicionantes e dar entrada ao pedido de licença de instalação (LI). Essa, por sua vez, também determina um prazo para que o empreendedor cumpra suas condicionantes e dê entrada ao pedido da licença de operação (LO), a qual precisará ser renovada permanentemente de acordo com seu próprio prazo de validade.

► Licenças ambientais podem ser canceladas?

No processo de renovação da Licença de Operação (LO), o órgão ambiental competente pode, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o prazo de validade, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou do empreendimento no período de vigência anterior.

O órgão licenciador pode, ainda, modificar as **condicionantes** e as medidas de controle e adequação da operação do empreendimento ou até suspender ou cancelar a licença de operação. Nesse caso, ocorre quando houver violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais, omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença e superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

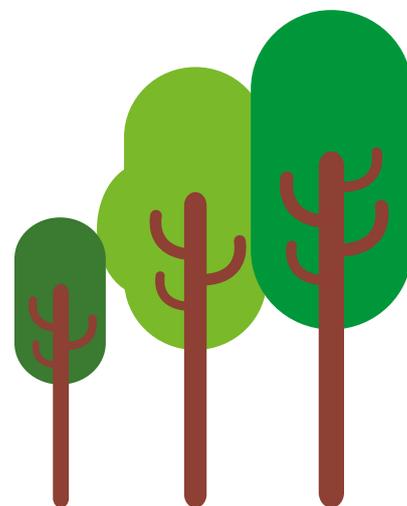
► Por que é importante manter o licenciamento ambiental?

O licenciamento ambiental é um importante recurso para proteger o meio ambiente e preservar ecossistemas representativos para as futuras gerações. É um meio para estudar, evitar, reduzir ou mitigar impactos de empreendimentos que podem ter sérias consequências ambientais e sociais. O licenciamento também é um meio para planejar e fiscalizar o uso dos recursos ambientais, racionalizando o uso dos recursos renováveis, bem como do solo, do subsolo, da água e do ar.

Nos últimos anos, porém surgiram várias propostas de “flexibilização” do licenciamento ambiental. Uma delas é a PEC 65, apresentada ao Senado em 2012. Se ela for aprovada, todas as etapas e exigências do licenciamento poderão deixar de existir, sociedade não precisará mais ser consultada e as condicionantes serão dispensadas. Esses projetos apresentam como justificativa a necessidade de simplificar e de reduzir o tempo do processo de licenciamento ambiental. Isso pode significar suprimir o debate, encurtar o tempo de a sociedade civil, os órgãos públicos e as entidades de pesquisa estudarem e debaterem os possíveis impactos ambientais dos empreendimentos.

► As condicionantes e as etapas do licenciamento

Após a análise e a realização das consultas, o órgão ambiental pode aprovar o estudo, rejeitá-lo ou requerer complementações e/ou adequações para uma nova rodada de avaliação. Se aprovado o estudo, o órgão licenciador emite a licença prévia (LP) atestando a viabilidade ambiental do empreendimento e definindo as condições necessárias para que o empreendedor possa requerer as licenças de instalação e de operação. Esses requerimentos serão avaliados pelo órgão ambiental licenciador no momento em que o empreendedor dê entrada nos pedidos.

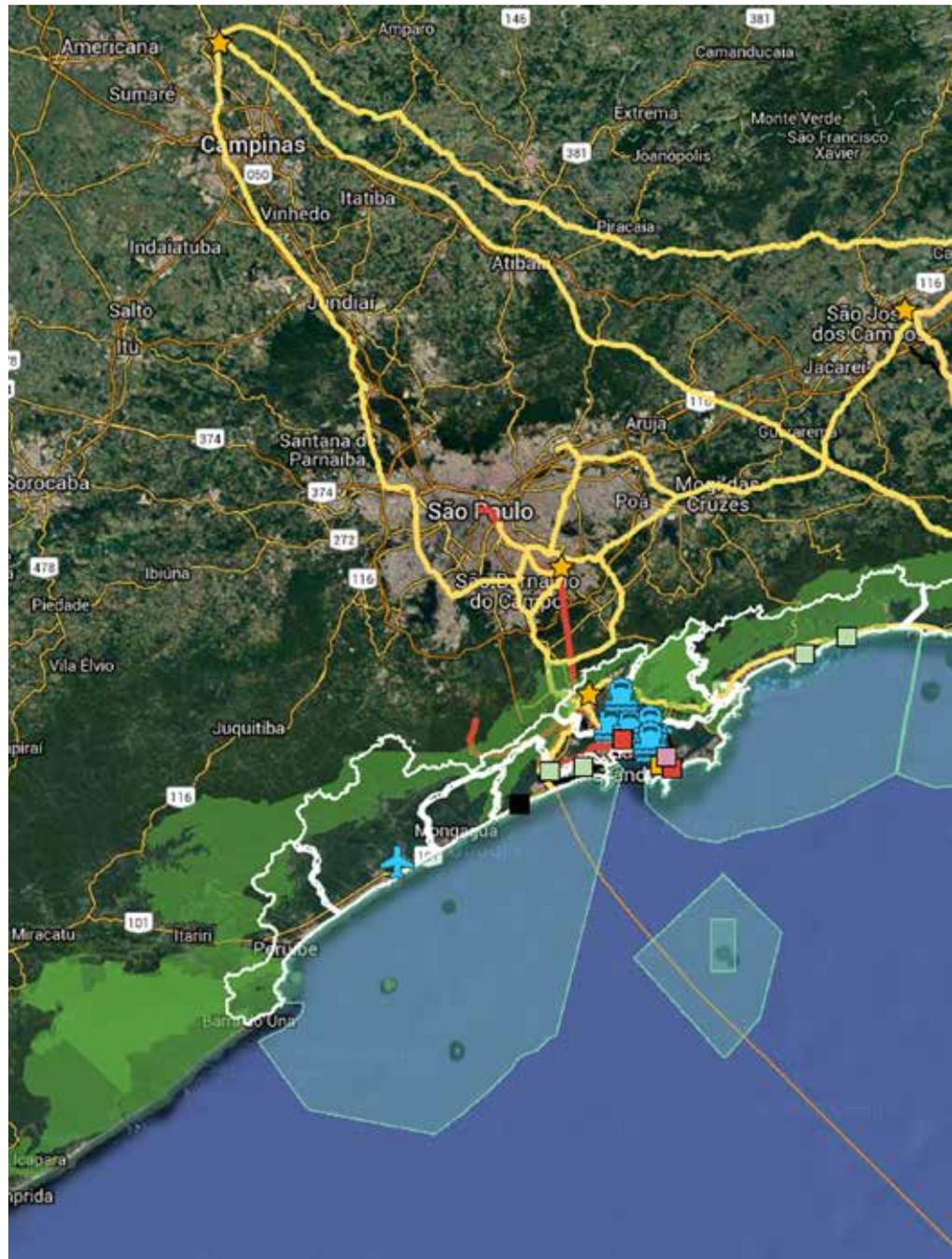


Mapa dos grandes empreendimentos do Litoral Paulista

O Observatório Litoral Sustentável produziu o Mapa dos Grandes Empreendimentos do Litoral de São Paulo, trabalho inédito na região, resultado da sistematização de informações que vem sendo realizada pela Mesa de Diálogo do Litoral Norte e pela Câmara Temática sobre os Grandes Empreendimentos da Baixada Santista desde o segundo semestre de 2015.

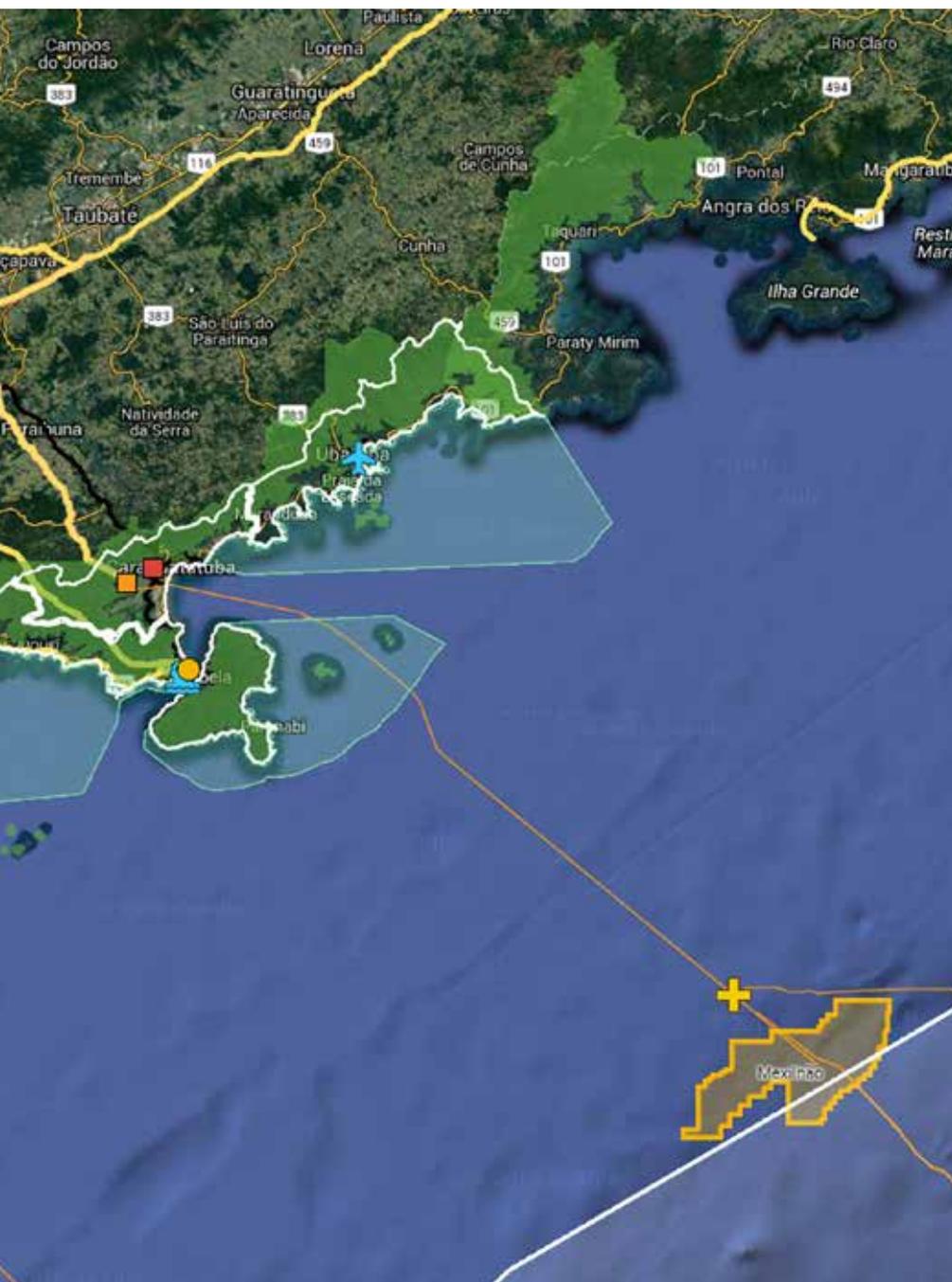
O mapa permite visualizar a um só tempo e de forma integrada os diversos empreendimentos existentes no território, as áreas protegidas e os limites dos municípios.

Com isso, traz a perspectiva territorial para o debate sobre os impactos cumulativos dos diferentes projetos, facilita a compreensão da associação entre as cadeias produtivas, como a existente entre a produção de petróleo e gás, os empreendimentos viários e portuários, e estes com os empreendimentos imobiliários.



Consulte o mapa interativo nos grandes empreendimentos no link e o manual que explica melhor forma de explorá-lo.
<https://goo.gl/tYcNBR>

MOBILIDADE ● Rodoviário ● Ferroviário	PETRÓLEO E GÁS ◆ Unidade de Produção Marítima (FPSO) ★ Refinaria ◆ Unidade de Produção Marítima (Jaqueta) ■ Unidade de Produção de Gás ● Terminal	PRÉ-SAL ● Pré-Sal
PORTOS E AEROPORTOS ■ Portuário ✈ Aeroporuário		ÁREAS PROTEGIDAS ● ÁREAS DE PROTEÇÃO MARINHAS ● Todos os itens
		MUNICÍPIOS LITORAL SUSTENTÁVEL ● Todos os itens



DUTOS

-  Faixa de dutos terrestres
-  Duto marinho
-  Faixa de dutos terrestres (implantação)

BLOCOS DE PRODUÇÃO

-  Todos os itens

OUTROS

-  Centro de Tratamento e Disposição de Resíduos Sólidos
-  Saipen - Centro de Tecnologia e Construção Offshore
-  Complexo Empresarial Andaraquá
-  Reforma do Estádio de Guarujá
-  Expansão da Riviera
-  Guaratuba Resort
-  Jardim Samambaia
-  Dow Química
-  Conjunto Habitacional (1.000 UH)
-  Piscinões do bairro Vila São Jorge dos Erasmos

► Os grandes empreendimentos no território

De Peruíbe a Ubatuba, foram mapeados 41 grandes empreendimentos que impactam a vida de milhões de pessoas: são 13 no setor de logística; 15 em mobilidade; quatro na área imobiliária; cinco em petróleo e gás e mais quatro em outros setores. O levantamento também considera empreendimentos que podem cruzar mais de um município. No Litoral Norte e na Baixada Santista, todos os municípios estão na área de influência e impacto desses grandes empreendimentos.

Na Baixada Santista, Santos é a cidade que concentra o maior número de grandes empreendimentos, 15 no total; em segundo lugar vem Praia Grande, que soma sete; seguida de Cubatão e Guarujá, ambas com quatro; São Vicente possui três; Bertioga, dois; e Itanhaém, um. Mongaguá e Peruíbe não têm empreendimento de grande impacto, mas estão na área de influência dos empreendimentos mapeados.

No Litoral Norte foram mapeados dez grandes empreendimentos: cinco em Caraguatatuba; três em São Sebastião; dois em Ubatuba. Ilhabela não tem grande empreendimento, mas está na área de influência direta de vários deles.



Condicionantes dos Grandes Empreendimentos

► O que são condicionantes em um licenciamento ambiental?

São condições que devem ser cumpridas pelo empreendedor para que possa instalar e operar um empreendimento. São definidas no processo de licenciamento ambiental a partir da avaliação dos impactos previstos no Estudo e no Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima), elaborados pelo empreendedor. As condicionantes são estabelecidas pelo órgão responsável pelo processo de licenciamento (Ibama, Cetesb ou Secretaria de Meio Ambiente do município, dependendo da natureza do empreendimento e de seus impactos).

Após uma primeira aprovação pelo órgão licenciador, os Eia/Rima devem ser apresentados e discutidos em audiência pública. Cada etapa do processo de licenciamento pode definir condicionantes específicas a serem cumpridas pelo empreendedor.

► Como as condicionantes são decididas?

As condicionantes são decididas no decorrer do processo de licenciamento pelo órgão licenciador, com consultas ao empreendedor, à sociedade e com outros órgãos governamentais, dependendo do impacto.

O principal documento para definir as condicionantes é o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), que deve ser elaborado pelo empreendedor e conter diagnóstico ambiental, avaliação dos impactos do empreen-

dimento e propostas de medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias para os impactos previstos. O EIA é analisado pelo órgão licenciador e deve ser amplamente debatido pela sociedade em audiências públicas. Dependendo da localização e da natureza do empreendimento, deve ser analisado também por outros órgãos governamentais, como a Fundação Nacional do Índio (Funai), Fundação Palmares, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Ministério da Saúde e órgãos gestores de unidades de conservação afetadas, entre outros.



► Quais são os tipos de condicionantes?

Foram identificados três principais tipologias de condicionantes ambientais definidas pelos órgãos licenciadores: as de mitigação e compensação, as que exigem estudos e monitoramentos e as de caráter administrativo e de procedimentos.

Mitigação e compensação:

As condicionantes podem ser traduzidas em três tipos de medidas, **as preventivas, as mitigadoras e as compensatórias**. Medidas preventivas são aquelas que visam evitar que determinada atividade cause algum dano ambiental. Medidas mitigadoras têm objetivo de minimizar, reduzir ou abrandar algum dano ambiental. Medidas compensatórias têm como objetivo compensar um dano ambiental que não pode ser prevenido ou mitigado. As condicionantes podem se traduzir em ações concretas, ou em ações de estudo ou monitoramento, sempre relacionadas aos impactos causados pelo empreendimento.

Essas medidas podem ser um estudo de monitoramento de um impacto ou uma ação concreta, como a determinação de replantio de vegetação de Mata Atlântica em determinada área indicada como compensação por algum desmatamento considerado inevitável no processo de licenciamento.

As condicionantes também podem se traduzir em programas que procurem compensar a perda experimentada por uma comunidade tradicional. Exemplo: Projeto de Compensação da Atividade Pesqueira (PCAP) com o objetivo de compensar o impacto de um empreendimento na atividade pesqueira desenvolvida por essa comunidade.

Estudos e monitoramento:

Pode se traduzir na determinação de que o empreendedor monitore determinada atividade ou característica, seja do meio físico, biótico ou socioeconômico, relacionada ao impacto causado pelo empreendimento. Exemplo: monitoramento de praias, monitoramento do tráfego de embarcações e do desembarque pesqueiro.

Ou ainda pela necessidade de realizar estudos, diagnósticos, mapeamentos adicionais ao EIA para a adequada caracterização de aspectos físico, biótico ou socioeconômico de impacto do empreendimento.

Administrativas e de procedimentos:

Existem também muitas condicionantes de natureza administrativa, relacionada à regularidade do processo de licenciamento ambiental e adequação do empreendedor a procedimentos que devem obedecer a critérios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Exemplos: a definição de prazos para a apresentação de documentos técnicos, a vedação de condutas até a obtenção da outorga ou ainda a apresentação de relatórios periódicos que comprovem a execução de obrigações previstas nas licenças.



► Como a execução da condicionante é controlada?

Os órgãos e as entidades federais e estaduais envolvidos no licenciamento ambiental deverão acompanhar a implementação das medidas e condicionantes incluídas nas licenças relacionadas às suas respectivas áreas de competência, informando ao Ibama ou ao órgão licenciador estadual eventuais descumprimentos e inconformidades em relação ao estabelecido na concessão de cada licença. Condicionantes de diferentes naturezas podem ensejar distintas formas de acompanhamento.

O órgão licenciador (Ibama, Cetesb ou órgão municipal de licenciamento) é o responsável por acompanhar o cumprimento das condicionantes, bem como validar seu cumprimento. No caso de descumprimento, a revogação da licença e/ou aplicação de outras penas previstas também são de responsabilidade do órgão licenciador.

No processo de acompanhamento e validação, as condicionantes podem receber as seguintes classificações: descumprida, em atendimento, encerrada e cumprida.

Em algumas situações, uma condicionante “cumprida” pode ser considerada “encerrada”, mas há casos em que, mesmo “cumprida”, pode gerar uma nova condicionante, dependendo do seu resultado. Isso ocorre com frequência em condicionantes de monitoramento que acabam por indicar a necessidade de ações concretas.

► Participação social na definição de condicionantes

Embora a participação social seja prevista nas normas do processo de licenciamento ambiental no Brasil, ainda precisamos avançar muito no que diz respeito aos mecanismos dessa participação, para que população efetivamente possa se fazer presente na definição sobre a implantação ou não de determinado empreendimento e, em caso positivo, na definição de condicionantes para sua implantação que reflitam de fato as demandas e necessidades do território.

Mecanismos de participação social

Ainda que frágil, a participação social na definição de condicionantes de processos de licenciamento pode ocorrer em audiências públicas, respondendo a consultas públicas ou por meio de representantes nos conselhos gestores de unidades de conservação.

Os órgãos gestores de unidades de conservação

afetadas por empreendimentos devem emitir parecer no processo de licenciamento. Pessoas da comunidade podem participar desses conselhos gestores, opinando, sugerindo condicionantes e auxiliando na elaboração dos pareceres ao órgão licenciador.

As **audiências públicas** têm sido o principal mecanismo de participação social no processo de licenciamento ambiental. Sua função é apresentar à sociedade o conteúdo do EIA e o respectivo Rima do empreendimento em processo de licenciamento ambiental. É um espaço para esclarecer dúvidas, recolher críticas e sugestões de eventuais condicionantes que devem ser definidas para o caso de implantação do empreendimento.

A audiência pública deve ser dirigida pelo representante do órgão licenciador e obedecer ao seguinte cronograma: exposição objetiva do projeto e do Rima e tempo para que os participantes discutam, esclareçam dúvidas e apresentem críticas e sugestões. Pessoas ou organizações da sociedade civil podem apresentar sugestões e críticas por meio de documentos previamente elaborados. Todos os documentos entregues devem ser anexados à ata da audiência pública e passam a integrar o processo.

Os documentos e as manifestações realizadas em audiências públicas devem ser considerados na análise e no parecer final do órgão licenciador de aprovação ou não do projeto e, no caso de aprovação, na definição das condicionantes.

► As propostas da audiência pública são respeitadas?

É fundamental aperfeiçoar os mecanismos de participação social em todas as etapas do processo e incluir novos mecanismos que ampliem a essa participação para que a sociedade de fato participe tanto da definição sobre implantação ou não de determinado empreendimento quanto das condicionantes no caso de sua implantação.

O órgão licenciador também pode promover uma consulta pública para que a sociedade se posicione sobre algum elemento específico do processo de licenciamento ou mesmo sobre o processo como um todo.

Comunidades tradicionais e o direito de consulta

Quando um empreendimento impactar comunidades tradicionais, como indígenas, quilombolas e caiçaras, o processo de licenciamento e oitiva das comunidades deve respeitar o disposto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, da qual o Brasil é signatário, que trata dos direitos dos povos tradicionais de serem ouvidos e participarem das decisões sobre qualquer atividade ou empreendimento que os afetem.

Monitoramento das condicionantes pelo Observatório Litoral Sustentável

► Temas prioritários de monitoramento

O Observatório Litoral Sustentável vem monitorando a execução das condicionantes ambientais por meio de suas instâncias de diálogo sobre os grandes empreendimentos no Litoral Paulista – a Mesa de Diálogos do Litoral Norte e a Câmara Temática da Baixada Santista. As condicionantes que estão sendo monitoradas prioritariamente são, entre outras, as relacionadas com os seguintes temas:

- Programas de educação ambiental.
- Programas voltados para os povos e comunidades tradicionais, como o Programa de Ação Participativa da Pesca.
- Programas e ações voltados para a conservação da biodiversidade, como as relacionadas ao reflorestamento e à fauna terrestre.
- Grandes transformações no ordenamento territorial, com destaque para as condicionantes de prevenção à ocupação desordenada.
- Impacto cumulativo dos empreendimentos.

Banco de condicionantes

O Observatório Litoral Sustentável organizou um banco de dados contendo as informações das condicionantes ambientais dos grandes empreendimentos da Baixada Santista e do Litoral Norte. Esse banco de dados reúne o EIA-Rima de cada empreendimento e a sistematização das condicionantes definidas em cada etapa de sua licença ambiental. Seu objetivo é permitir que a sociedade civil conheça, acompanhe e monitore a execução dessas condicionantes.

Este banco pode ser acessado no site: www.litoralsustentavel.org.br