

GARGALOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL NO BRASIL

Rose Mirian Hofmann

O estudo se propôs a analisar até que ponto é correta a frequente argumentação de que a demora e a dificuldade de obtenção da licença ambiental são fatores que atrasam investimentos.

CONSTATAÇÕES

1. O Ibama **não soube informar qual a demanda represada** de requerimentos de licença e tampouco quantos já extrapolaram o prazo. A Fundação Palmares informou ter 110 processos pendentes e o Iphan 194 (abril/2015). A Funai está em processo de consolidação da informação.
2. Dados dos últimos dez anos mostram que o **aumento do número de servidores ou de investimento** no licenciamento federal **não gera um incremento proporcional de licenças** emitidas.
3. **No total de licenças** emitidas são contabilizadas também **várias autorizações e retificações**. Mesmo entre as LP, LI e LO, há um número representativo de **empreendimentos acessórios**. Das 70 licenças de operação emitidas em 2014, 21 são relativas a unidades de apoio como jazidas e canteiros de obra.

O Gráfico 1 mostra a evolução do nº de servidores, total de licenças emitidas, licenças contemplando apenas LP, LI e LO, bem como o nº de processos ativos no Ibama.

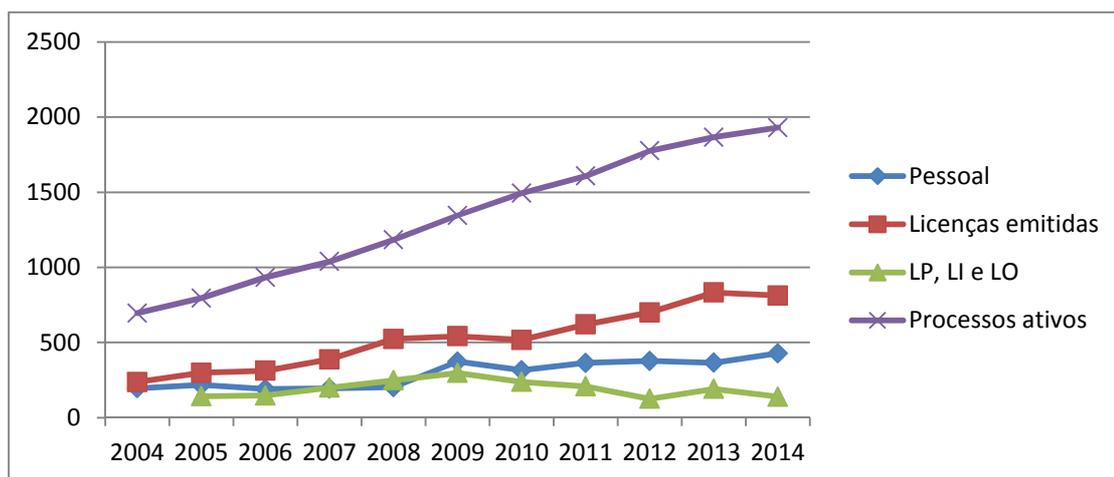


Gráfico 1 – Relação entre o quadro de pessoal do Ibama, as licenças emitidas e os processos ativos

O Gráfico 2 mostra que do ano 2008 para 2011, os gastos dobraram e o número de licenças não acompanhou esse acréscimo.

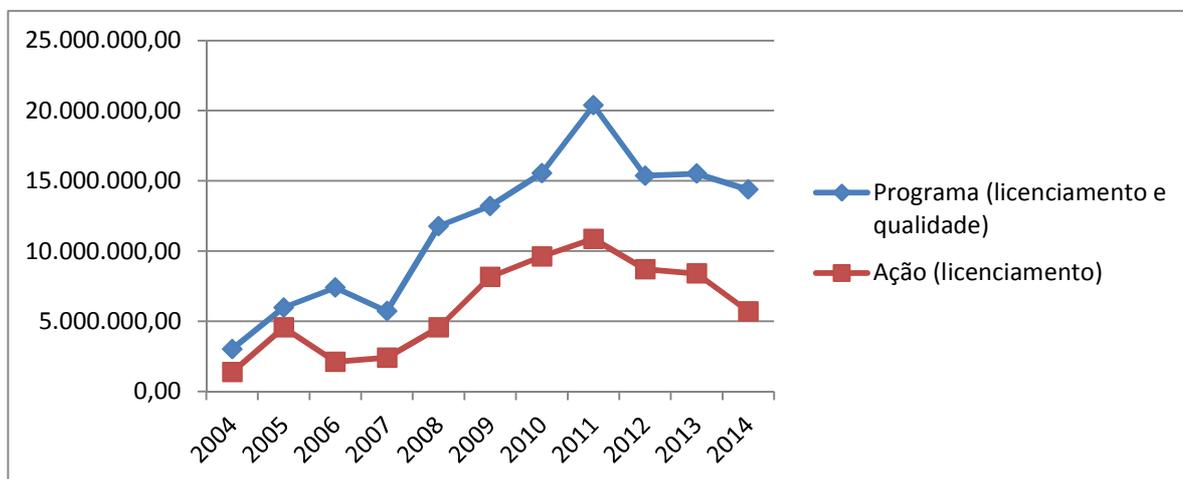


Gráfico 2 – Gastos diretos do Governo Federal com licenciamento e qualidade ambiental

4. **Falta foco na priorização dos empreendimentos a serem licenciados.** Ex: acesso rodoviário de 2 km na faixa de domínio de uma ferrovia.
5. A falta de diretrizes metodológicas, a **subjetividade** das decisões, a inefetividade dos mecanismos de participação popular, o excesso de **discricionariedade** e a **falta de transparência** têm provocado a **judicialização** de processos e uma atuação frequente do Ministério Público.
6. No primeiro semestre de 2014, o Ibama recebeu 410 ofícios solicitando esclarecimentos, tanto do Ministério Público quanto da Polícia Federal, Polícias Civis, TCU, AGU, Defensorias Públicas, Tribunais Regionais, Tribunais Estaduais e outros.
7. **Falta transparência** no processo de licenciamento. Documentos importantes não estão na plataforma pública na *internet* e há uma alta dose de burocracia para solicitar cópia de processos. A **versão digital** do processo existente no sistema de gestão de documentos implantado recentemente **não é fiel à versão em papel**.
8. No que se refere à qualidade dos **estudos**, verificou-se que eles são mais **focados no diagnóstico** do que na avaliação global dos impactos. Além disso, a principal falha encontrada é a **falta de conexão entre o diagnóstico, a análise de impactos e as propostas de mitigação**.
9. **Estudos** demasiadamente extensos são **caros**. Exemplo: R\$1.526.622,71, para a elaboração de EIA/Rima e Plano Básico Ambiental (PBA) de uma **ponte com extensão de 104,1 metros**.
10. Nos últimos 5 anos, 2011 foi o ano com maior número de estudos rejeitados, totalizando dez.
11. O Ibama continua **postergando estudos e diagnóstico próprios da fase prévia para as posteriores sob a forma de condicionantes**, descumprindo determinação do TCU

de 2006. Posterga-se até a delimitação adequada da área de influência e estudo de alternativas locais.

12. Há **excesso de condicionantes e falta acompanhamento de sua efetividade**.
13. Falta um marco regulatório para as questões sociais e há **condicionantes que extrapolam as obrigações do empreendedor**. Ex: pedidos de doação de **caminhonetes** para comunidades indígenas ou colocar na conta do empreendedor o combate a **crimes ambientais** (3 milhões de reais no licenciamento da UHE Santo Antônio).
14. Os **analistas** ambientais da Diretoria de Licenciamento do Ibama **apontam** falhas na relação com a Diretoria de Proteção Ambiental – Dipro, responsável pela fiscalização, o que estaria causando **excessiva burocratização e ineficiência**.
15. O Ibama tem trazido para si a responsabilidade de acompanhar condicionantes de outros interessados, ao mesmo tempo em que **se abstém de opinar**, no mérito, sobre sua pertinência. Além da Iphan, Funai e Fundação Palmares, foi encontrada condicionante internalizando obrigação imposta pela ANTT, além de uma Portaria Conjunta que obriga consulta à central sindical quando houver relação com a segurança do trabalho.
16. **As regras mudam no meio do jogo**. Ex: condicionante da UHE Santo Antônio exigiu a construção de um Cetas para o período de instalação (custou 3 milhões de reais) e depois os analistas do Ibama passaram a defender que a concessionária deveria mantê-la por mais alguns anos durante a operação, isso porque o próprio Ibama e também a Universidade onde foi instalado o Cetas não têm interesse em assumir a estrutura construída.
17. O suposto medo de processos criminais que levariam os analistas a adotarem uma postura excessivamente rigorosa foi refutada oficialmente pela categoria. Ficou clara a **divergência da base técnica com os dirigentes da autarquia**. Nessa linha, a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário é bem vista pela equipe técnica, como forma de fazer valer sua opinião exarada por meio de pareceres, notas e relatórios.
18. Há indícios de inserção de critérios ambientais no planejamento de políticas de infraestrutura setoriais com diferentes níveis de representatividade da variável. Exemplos: Plano Geral de Outorgas elaborado pela Antaq; Plano Nacional de Logística de Transportes; Plano Nacional de Energia. Apesar da relevância do achado, não foi constatada a consideração dessa questão nas análises do Ibama.
19. Nos últimos anos foi lançado um **grande número de atos normativos fora do ambiente representativo do Conama**. Foi contabilizada, entre 2007 e 2015, a edição dos seguintes: 11 Instruções Normativas do Ibama; 2 Instruções Normativas do ICMBio; 2 Instruções Normativas Conjuntas Ibama/ICMBio; 1 Portaria do Ibama; 6 Portarias Conjuntas do MMA com outros ministérios; 9 Portarias do MMA; 1 Instrução Normativa do MMA; e 1 Instrução Normativa da Funai. A contagem não é exaustiva e pelo menos dois desses já contam com projeto de decreto legislativo propondo sua sustação.

20. **Faltam profissionais do meio socioeconômico** no Ibama e o **mapeamento de competências que custou 600 mil reais não foi capaz de detectar isso**. O formato do concurso também não favorece a seleção de candidatos com o perfil desejado pelo órgão.
21. O questionário respondido pelos analistas para o diagnóstico de competências apontou **domínio médio em “conhecimento sobre a legislação ambiental” e “conhecimento sobre as normas técnicas”**, também indicou **pouco domínio sobre georreferenciamento**.
22. **A gestão da informação é precária**. Há iniciativa de portais de acesso a informações do licenciamento, mas estão pouco sistematizadas.
23. A gestão processual do Ibama é notadamente burocrática, sustentando-se no formalismo para reduzir ingerências políticas que eventualmente atingem o Instituto. O Planejamento Estratégico do Ibama reconhece as falhas detectadas no estudo e ainda demonstra haver uma **cultura organizacional de resistência à mudança**.
24. **A maior remuneração de um analista ambiental do Ibama**, que demora mais de 10 anos para ser alcançada, ainda **é menor do que a remuneração inicial de um Especialista em Regulação** (Agências Reguladoras). Os quadros remuneratórios dos intervenientes são ainda mais defasados.

PRINCIPAIS CAUSAS DA MOROSIDADE

1. Apelo à burocracia como defesa à pressão política;
2. Falta de foco na efetividade do licenciamento e ênfase nos aspectos processuais;
3. Carência de padronização dos procedimentos e excesso de discricionariedade no processo de licenciamento ambiental;
4. Subjetividade das análises e das decisões por falta de metodologia de AIA padronizada;
5. Falta de priorização dos empreendimentos a serem licenciados baseada em critérios de risco de degradação;
6. Falta planejamento estratégico nacional e formulação de políticas públicas de longo prazo para embasar o licenciamento;
7. Crise institucional – multiplicidade de atores com poder discricionário e fragilidade do poder decisório do Ibama.

PROPOSTAS

- Incorporar no processo de licenciamento critérios de **gestão de risco para priorização das ações**;
- Definir em lei a **matriz de responsabilidades** no licenciamento, esclarecendo que a responsabilidade do empreendedor se limita aos impactos vinculados ao seu empreendimento;
- Enfrentar a crise institucional com diferenciação clara das atribuições dos agentes responsáveis por agendas temáticas (indigenista, cultural e outras) daquele responsável pelo papel decisório no licenciamento ambiental;
- Elaborar **manual técnico sobre AIA**;
- Substituir a análise prévia de planos e programas pela edição de **manuais de boas práticas**, quando possível, que permitam fiscalização direta;
- Estabelecer um **acompanhamento** sistemático das **condicionantes** ambientais, priorizadas **com base em critérios de risco** e potencial de impacto;
- Substituir a análise multidisciplinar por uma análise integrada;
- Substituir a gestão de processos ativos por “**gestão de projetos**”;
- **Capacitar** o corpo técnico e garantir **remuneração** equivalente ao grau de responsabilidade do licenciamento ;
- **Informatizar** o processo de licenciamento;
- Adotar metodologia de **gestão da informação**;
- **Consolidar as normas** referentes a licenciamento ambiental.

CONCLUSÕES

O estudo mostrou serem verídicas muitas das críticas feitas ao licenciamento, que o tornam moroso, burocrático e pouco efetivo. Ainda que alguns empresários utilizem as fragilidades desse instrumento para ocultar problemas gerenciais e financeiros que afetam os seus projetos, isso só é possível porque a resposta demora a ser dada. Se a resposta ao requerimento de licença for ágil, o holofote se volta ao empreendedor, mas enquanto os estudos estiverem estagnados na fila da autoridade licenciadora, esta continuará sendo apontada como a principal responsável pelo atraso dos investimentos.

Consultoria Legislativa, em 17 de julho de 2015.

Rose Mirian Hofmann
Consultora Legislativa