

# **GESTÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL**

## **Minuta de *White Paper***

### **PRODUTO 3**

### **RELATÓRIO FINAL**

### **CONTRATO**

### **CEBDS/Paradigma Soluções em Gestão Ambiental**

## **GESTÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL - CEBDS**

### **PRODUTO 3 - RELATÓRIO FINAL**

#### **MINUTA DE *WHITE PAPER***

O presente documento apresenta o produto 3 - Relatório Final e minuta de *White Paper* - do trabalho desenvolvido pela consultoria Paradigma Soluções em Gestão Ambiental contendo avaliações e proposições acerca do licenciamento ambiental no âmbito federal, com foco na gestão.

### **CONTRIBUIÇÃO DO CEBDS PARA O DEBATE SOBRE A**

#### **MELHORIA DA GESTÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL**

##### **Introdução**

O presente documento apresenta um conjunto de contribuições do Centro Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável - CEBDS - para o debate sobre a melhoria e qualificação do licenciamento ambiental federal, com foco na gestão.

A iniciativa foi motivada pelos debates realizados nas Câmaras Técnicas do CEBDS, com ampla participação das empresas associadas. Esse processo levou ao escopo para a contratação de uma consultoria especializada, que teve a tarefa de promover entrevistas com os principais stakeholders do licenciamento ambiental federal, incluindo órgãos ambientais e intervenientes, representantes dos servidores da área ambiental, bem como com os gestores das áreas de meio ambiente e sustentabilidade das empresas associadas ao CEBDS, organizadas por tipologia de empreendimentos predominantemente licenciadas no âmbito federal.

As entrevistas foram realizadas com o objetivo de embasar o presente documento, identificando pontos comuns de preocupação entre os principais atores envolvidos no licenciamento ambiental, partindo do pressuposto de que o aperfeiçoamento do processo de gestão apresentará melhores resultados a partir de um maior grau de

consenso em relação às insuficiências do processo e à necessidade de um processo institucional de diálogo entre esses atores. Avalia-se que as mudanças mais efetivas na gestão dependeriam de maior comprometimento e responsabilidades comuns entre os envolvidos, especialmente entre órgão licenciador e empreendedores.

Apesar de considerar relevante a tramitação do Projeto de Lei que estabelece a Lei Geral do Licenciamento, no âmbito do Congresso Nacional, o CEBDS optou por um foco nas medidas de aprimoramento da gestão do licenciamento ambiental, sugerindo a adoção de medidas de natureza gerencial e administrativas que poderiam ser acompanhadas por normativas no plano infra-legal, como Decretos, Instruções Normativas, Portarias e Resoluções.

Esse enfoque parte do pressuposto de que há uma relação de complementariedade entre as iniciativas, e que, independentemente da modificação do marco legal, as principais medidas de aperfeiçoamento do licenciamento ambiental dependem de um processo de corresponsabilidade entre os órgãos executores, e os *stakeholders* interessados no processo, preferencialmente a partir de um diálogo, com destaque para seu principal usuário, que são as empresas proponentes de projetos passíveis de licenciamento.

Na opinião do CEBDS, nos últimos anos verificou-se um processo de amadurecimento no diálogo entre o setor empresarial e os órgãos envolvidos no licenciamento, com destaque para o IBAMA. O CEBDS considera que o avanço desse processo de diálogo, envolvendo todos os atores relevantes cria um ambiente propício para se obter resultados mais efetivos, pois o diálogo entre as visões dos operadores e dos usuários do licenciamento ambiental permitirá construir soluções institucionais mais efetivas e com legitimidade suficiente para sua implementação imediata, já que elas requerem relações de corresponsabilidade entre as partes.

Por isso, as sugestões ora trazidas pelo CEBDS envolvem desde propostas objetivas sobre temas específicos até a proposição de aprofundamento do processo de debates sobre determinados temas que devem ser amadurecidos conjuntamente para a construção das soluções.

O CEBDS propõe um processo de diálogo com os principais *stakeholders* do setor, visando identificar posições convergentes e divergentes, com foco central na discussão da gestão do processo de licenciamento ambiental, concebendo o

licenciamento como um sistema onde a responsabilidade central é do IBAMA, mas há importantes interfaces com os chamados órgãos intervenientes, como a FUNAI, o IPHAN, a Fundação Cultural Palmares, o ICMBio, e o Ministério da Saúde.

Através dessa iniciativa, o CEBDS pretende contribuir com a sugestão de caminhos para o aperfeiçoamento do licenciamento ambiental, melhorando sua efetividade e trazendo mais racionalidade e previsibilidade aos empreendedores.

### **Contextualização**

Há mais de uma década, o debate sobre o licenciamento ambiental tem surgido com muita frequência na sociedade brasileira. Nos momentos mais agudos de crise sobre o tema, geralmente motivados por alguma polêmica pontual envolvendo dificuldades em grandes empreendimentos, costumam se configurar polos extremos: de um lado, segmentos que defendem um processo de desregulamentação e liberalização, de outro os que defendem que o licenciamento cumpre um papel relevante e deve ser, em boa medida, mantido como está.

Tal enfrentamento não tem conduzido a um processo de amadurecimento do debate em torno da necessidade de aperfeiçoamento contínuo do licenciamento como um dos mais importantes instrumentos da política ambiental brasileira. Esse contexto gera um resultado bastante conservador: na polarização entre liberalizar ou deixar como está, configura-se uma dificuldade de produzir um diálogo que resulte em consensos progressivos entre os diferentes atores, levando aos necessários aperfeiçoamentos do instrumento, que atendam aos novos contextos e incorporem avanços decorrentes de novos recursos, tanto no campo do conhecimento como da tecnologia e da gestão.

Esse acirramento ganhou contornos muito expressivos no períodos marcados por maiores investimentos em infraestrutura. Apesar de alguns avanços pontuais, a maior demanda por licenciamentos sobrecarregou os órgãos e aprofundou seu passivo, aumentando as dificuldades para que o setor ambiental do governo se dedicasse, com base no seu acúmulo de experiência, a buscar um processo estruturante de aprimoramentos na gestão, seja no âmbito mais geral, ou na construção de soluções específicas por setor, ou por tipologias de empreendimentos.

Nos últimos anos, muitas instituições promoveram iniciativas visando debater a questão do licenciamento ambiental, através de seminários, simpósios, painéis, etc.

No entanto, via de regra, tais debates partiram de um pressuposto invertido: ao invés de discutir os problemas do licenciamento e nesse contexto, identificar quais os caminhos e instrumentos de mudança, passou-se a tratar como centralidade a mudança do marco legal, através do projeto de Lei que institui a Lei Geral do Licenciamento, consolidando-se a visão de que, para se mudar o licenciamento, é preciso alterar a legislação.

Esse enfoque levou à secundarização de um aspecto muito importante, que é a possibilidade de aperfeiçoamento no âmbito da gestão dos processos, que poderia ser feita no plano infra-legal, através da padronização de procedimentos, do estabelecimento de novos ritos, da diminuição da subjetividade na tomada de decisão pelos técnicos, da alteração dos fluxos internos dentro do órgão ambiental e na relação deste com os chamados órgãos intervenientes.

Dessa forma, acaba-se tratando a questão da gestão como um tema exclusivo da burocracia estatal, quando nesse âmbito poderiam ser construídas soluções bastante efetivas para alguns problemas do licenciamento ambiental, através de um diálogo entre os órgãos ambientais e demais atores, como empreendedores, empresas de consultoria, ONG's, academia, dentre outros.

Em muitos casos, verifica-se uma inversão da lógica do debate: o que deveria ser discutido inicialmente é quais as mudanças que devem ser feitas no licenciamento ambiental, e qual a necessidade, para essas mudanças, de alterações no plano legal, no âmbito do Congresso Nacional. Para se poder avançar em medidas efetivas, é necessário que se tenha um certo patamar de acordo em relação ao diagnóstico, já que sem acordo em relação ao que precisa ser mudado, e se precisa ser mudado, fica muito mais difícil avançar, tanto no âmbito do Congresso quanto no plano infra-legal.

Registre-se que, apesar de isso não ter se traduzido em medidas de gestão em escala, o IBAMA desenvolveu alguns trabalhos internos com esse foco no último período, que apontam num sentido positivo, ouvindo os setores empresariais vinculados às tipologias abordadas nessas iniciativas.

Por outro lado, os avanços no âmbito da gestão ficaram muito aquém do necessário, e os empreendedores continuam a lidar com enormes dificuldades na tramitação e avaliação dos processos, tanto nos órgãos ambientais quanto na relação com os intervenientes.

## **A Lei Geral do Licenciamento e as mudanças na gestão do licenciamento ambiental**

O CEBDS considera muito relevante o processo de debate sobre a lei Geral do Licenciamento Ambiental, ora em tramitação no Congresso Nacional. No entanto, verifica-se que o tema é de grande complexidade, levando a uma tramitação bastante morosa, com grande incerteza quanto à sua conclusão. A demora na tramitação parece refletir que o processo de discussão pública conduzido pelas Comissões Temáticas, bem como o empenho do governo ao longo dos últimos anos, não tem logrado obter um nível mínimo de acordo em relação ao escopo da Lei, indicando a necessidade de aprofundamento dos debates e qualificação do processo de negociação entre os atores, que garanta que, quando aprovada, a nova Lei reflita um alto grau de legitimidade, que permita sua efetiva implementação.

De fato, alguns temas em debate no âmbito do Projeto de Lei são bastante relevantes e podem trazer avanços. Muitos desses temas, no entanto, dependerão da implementação de processos de elevada complexidade, e também de normatizações no plano infra legal, como o processo de inserção da Avaliação Ambiental Estratégica, ou a recategorização das exigências do licenciamento de acordo com o grau de impacto ambiental.

Por outro lado, é preciso afastar a falsa expectativa de que aprovada a lei, haveria de imediato uma solução para o conjunto das dificuldades enfrentadas pelo licenciamento ambiental no país, sob pena de o processo levar a uma grande frustração.

A avaliação do CEBDS é de que, da forma como está, as consequências mais efetivas da Lei terão pouca efetividade sobre o licenciamento federal, alcançando mais os estados e municípios. Mesmo nesse âmbito, há na versão atual questões controversas, como a possibilidade de gerar assimetrias na definição dos empreendimentos de significativo impacto e nos formatos de licenciamento simplificado que poderiam ser adotados no âmbito dos estados e municípios, o que poderia aumentar a judicialização e fragilizar a segurança jurídica.

No âmbito federal, os ganhos mais efetivos da nova Lei seriam a previsão de Avaliação Ambiental Estratégica (mas com fortes dúvidas sobre os reais ganhos desse tema para o licenciamento e quanto à capacidade - e interesse - do governo para sua efetivação, com riscos de que essa questão seja onerada aos empreendedores), a



possibilidade de flexibilização na dinâmica trifásica (com maiores consequências sobre os empreendimentos de médio e baixo impacto e menor incidência sobre as tipologias de competência federal) e a possibilidade de aproveitamento das informações contidas nos estudos ambientais (que dependeria de mudanças muito expressivas nos sistemas de informação atualmente existentes, que ainda não conseguem solucionar questões básicas).

O CEBDS avalia que a Lei seria importante para padronizar conceitos e regras gerais, oportunizando avanços em pontos que efetivamente precisam ser alterados para atender às significativas mudanças ocorridas no setor, tanto em termos da demanda de empreendimentos a serem licenciados quanto das novas ferramentas disponíveis para facilitar os processos de tomada de decisão.

Por isso, o CEBDS considera que o debate sobre a gestão do licenciamento deve ser priorizado e tem grande relevância, contribuindo não só para qualificar os debates sobre a Lei Geral, como também para dar respostas mais imediatas e com resultados objetivos a questões que independem de mudanças no marco legal para serem implementadas, ou quando muito, poderiam ser normatizadas através de medidas infralegais, como decretos, portarias, Instruções normativas, resoluções do Conama, entre outras.

### **A Lei Complementar 140 e as janelas para a normatização no plano infralegal**

A Lei Complementar 140, que regulamentou o artigo 23 da constituição Federal, disciplinando as atribuições dos entes federativos na área ambiental, e entrou em vigor em dezembro de 2011, se regulamentada, já poderia ter consolidado avanços importantes em temas relacionados ao licenciamento ambiental e à fiscalização, em temas como a revisão das Resoluções 01/86 e 237/97 do CONAMA, além da tipificação das atividades de impacto federal, estadual e local. O que se verificou no entanto, é que poucas iniciativas foram adotadas nesse sentido, sendo que a principal delas foi a tipificação das atividades de impacto federal, por meio do Decreto 8437/2015. Tal decreto, no entanto, ao invés de descentralizar, acabou provocando a transferência, para o IBAMA, de atividades de médio e baixo impacto que vinham sendo licenciadas no âmbito dos estados, contrariando a expectativa do órgão, que era de transferir atividades de médio e pequeno porte para os estados e municípios. No atual momento, verifica-se problemas de concentração de atividades de pequeno porte e baixo impacto na esfera federal em função da sobreposição do critério de

dominialidade federal, o que tem levado o Instituto a buscar o estabelecimento de convênios para a delegação de competências para os estados.

Apesar disso tanto a regulamentação da LC 140, como a adequação de normas já existente, como por exemplo o Decreto 99274/1990 que regulamentou a Lei 6938/1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente podem ser um importante instrumento para a melhoria das questões federativas relacionadas ao licenciamento ambiental, e em especial às que dizem respeito à União.

O CEBDS considera que o governo federal deveria identificar os melhores caminhos e promover uma avaliação sobre as janelas já existentes para a introdução de melhorias na normatização e gestão do licenciamento. Para tanto, é preciso um processo coordenado de governo, que envolva o conjunto de órgãos e instituições relacionados ao licenciamento ambiental federal.

**A necessidade de espaços institucionais no âmbito do governo para o diálogo permanente entre os órgãos envolvidos no licenciamento ambiental e os ministérios da área de desenvolvimento e infraestrutura**

O CEBDS considera muito importante a existência de espaços institucionais no formato de Salas de Situação ou mecanismos similares, que permitam um processo de interação permanente entre o IBAMA e os órgãos intervenientes, bem como destes com o conjunto dos ministérios usuários, direta ou indiretamente, do licenciamento ambiental.

Tais espaços, além de oportunizar ambientes para evitar e resolver potenciais conflitos, permitem um processo de amadurecimento do diálogo entre as partes e a construção de soluções de maneira muito mais rápida e efetiva. O diálogo com os ministérios setoriais, responsáveis pelas políticas de desenvolvimento e infraestrutura, permitem uma interação entre as áreas que possibilita a identificação das estratégias e prioridades, e pode ser um espaço importante para a discussão de propostas relacionadas aos principais setores usuários do licenciamento ambiental federal. Além disso, podem permitir canais de interlocução do governo com o setor empresarial, que avancem para além do diálogo existente diretamente com a área ambiental ou os respectivos ministérios setoriais. Apesar de algumas dificuldades desse modelo nos governos anteriores, verifica-se que os ganhos decorrentes da existência desses espaços institucionais de concertação são muito significativos.



Nesse sentido, o CEBDS considera muito positiva a criação da Secretaria de Apoio ao Licenciamento Ambiental e Desapropriações, no âmbito da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) da Presidência da República, pelo papel relevante que a mesma pode cumprir nesse processo de articulação.

### **O licenciamento como instrumento de garantia de performance ambiental dos empreendimentos**

O licenciamento tem um papel muito relevante no sentido de avaliar previamente a viabilidade dos empreendimentos e garantir que, no caso de sua aprovação, o empreendimento cumpra, desde a fase de projeto, a observância de questões que, além de atender os parâmetros definidos na legislação, possibilitem ao empreendimento ter um programa consistente de iniciativas socioambientais. Um outro aspecto muito importante no licenciamento brasileiro é a garantia ao direito de informação prévia das comunidades da região impactada pelo empreendimento e da sociedade em geral, com acesso aos estudos e garantia de um processo de discussão pública, que além de resguardar os direitos das comunidades, aportam importantes contribuições para a análise dos órgãos responsáveis, permitindo a construção de um processo de interação que contribui decisivamente para que o empreendimento em questão alcance a comumente denominada "licença social".

Para os empreendedores, o licenciamento é uma oportunidade muito importante para a incorporação de todos os cuidados e medidas necessárias na dimensão socioambiental, que lhe permitem estreitar relações com as comunidades, cumprir os preceitos legais, e muitas vezes contribuem também para a aderência às diretrizes de organismos ou entidades setoriais no plano global, permitindo acesso a financiamentos e certificações que constituem importante diferencial para o acesso a mercados.

Embora se tenha verificado avanços importantes no licenciamento federal nos últimos anos, quase todos os atores envolvidos reconhecem a necessidade de se buscar superar as dificuldades atuais, garantindo um processo qualificado, eficiente, com maior previsibilidade e segurança jurídica.

Tais avanços, para serem alcançados dependem de um conjunto expressivo de fatores, como a adoção de novas práticas de gerenciamento, a padronização de procedimentos, a qualificação dos projetos e dos estudos ambientais, a capacitação

continua das equipes técnicas, o reforço do quadro funcional dos órgãos, o avanço no uso das modernas ferramentas de informação disponíveis, dentre outras.

Trata-se, portanto, de um desafio que não se encerra no âmbito do IBAMA ou do Ministério do Meio Ambiente, mas requer um esforço e investimento de governo, preferencialmente acompanhado por uma agenda estruturada de diálogo com os principais atores sociais envolvidos.

O Tribunal de Contas da União - TCU - tem desenvolvido um trabalho muito importante de avaliação do licenciamento ambiental federal, tendo a questão sido objeto de acórdãos do Tribunal um conjunto de recomendações ao governo federal no sentido de que seja desenvolvido um processo estruturado de discussão com vistas ao aprimoramento e melhoria da efetividade do licenciamento ambiental.

### **As iniciativas de aperfeiçoamento do licenciamento no plano federal**

O principal referencial que indica um caminho a ser seguido para a modernização da gestão do licenciamento é o processo desenvolvido pelo IBAMA no desenvolvimento dos Guias de Avaliação de Impacto, com a elaboração de Manuais de Licenciamento por Tipologia e estabelecimento de Termos de Referência Padrão. O trabalho tem como escopo a definição de Termo de Referência, programas e indicadores por tipologia. Diante da limitação de recursos, foram priorizadas algumas tipologias específicas de empreendimentos, destacando-se o trabalho na área de linhas de transmissão, cujos apontamentos foram colocados em recente processo de consulta pública. Em maior ou menor grau, o IBAMA vem desenvolvendo algumas iniciativas voltada a aplicar esse tipo de abordagem para outras tipologias.

Tal trabalho, embora importante, e abrangendo algumas tipologias de empreendimentos licenciados pelo IBAMA, tem limitações objetivas, já que os recursos aportados foram de pequena monta, e o ritmo de desenvolvimento dos trabalhos vem sendo realizado aquém das necessidades prementes do licenciamento. O ideal seria a priorização, pelo governo de um processo estruturante, voltado ao conjunto das tipologias licenciadas no âmbito federal.

Observa-se que no âmbito da Diretoria de Licenciamento do IBAMA, existe uma assimetria significativa de procedimentos entre as diferentes coordenações. Apesar de haver questões específicas no âmbito das tipologias, que requerem abordagens

peculiares, como por exemplo a diferença entre empreendimentos lineares e empreendimentos pontuais, em termos de impactos no território, há procedimentos que deveriam ser padronizados para todos os empreendimentos e todas as coordenações. Por isso, apesar de ser positivo que tenham sido priorizadas determinadas coordenações e tipologias, esse processo pode levar a um agravamento das assimetrias, aplicando-se abordagens diferentes para situações similares.

O CEBDS sugere ao governo, em especial à sua área ambiental, que seja desenvolvido um processo de construção de Guias de Avaliação de Impacto, com a elaboração de Manuais de Licenciamento por Tipologia e estabelecimento de Termos de Referência Padrão para o conjunto das tipologias licenciadas pelo IBAMA, abrangendo todas as coordenações de forma simultânea. Dessa forma, poder-se-ia otimizar os recursos investidos, à medida em que processo de discussão e de contratação de trabalhos de apoio abordaria em conjunto aquelas questões que são comuns a todas as tipologias e coordenações, desdobrando-se processos específicos por coordenação ou tipologia para se aprofundar as situações de especificidade de cada área.

Um dos principais obstáculos a ser enfrentado para um processo desse tipo é a baixa disponibilidade dos técnicos para uma participação mais efetiva, em função da sobrecarga de trabalho das equipes dedicadas ao licenciamento. No entanto, tal dificuldade poderia ser minimizada pela contratação de consultorias externas para recolher subsídios do corpo técnico do Instituto e promover a formulação das estratégias de aperfeiçoamento para posterior discussão com as equipes.

Outro elemento relevante é a disponibilidade de recursos. O CEBDS, no entanto, entende que a melhoria da eficiência do processo de licenciamento ambiental é uma questão estratégica para o conjunto do governo, em especial a necessidade de preparar o país para uma eventual retomada dos investimentos em infraestrutura, no âmbito de uma perspectiva de melhora da economia brasileira. Além disso, em que pese a necessidade de alocação de recursos orçamentários, parte das demandas de processos como esse poderia ser suprido por outras áreas de governo especializadas em gestão, da administração direta ou indireta. Um exemplo concreto nesse sentido foi o processo de apoio dado pela área de gestão da informação do Ministério da Economia para o desenvolvimento de um conjunto de ferramentas tecnológicas voltadas a qualificar a atuação do ICMBio nos processos de licenciamento que tem interferências em Unidades de Conservação Federal, onde, em um curto espaço de

tempo, e sem a necessidade de utilização de recursos orçamentários, o Instituto conseguiu desenvolver ferramentas extremamente qualificadas e que vão melhorar significativamente seu desempenho em relação ao seu papel no licenciamento ambiental.

A seguir, o CEBDS apresentará abordagens voltadas para temas específicos relacionados ao rito do licenciamento ambiental, buscando identificar dificuldades no processo atual e apontar propostas objetivas para seu aperfeiçoamento

### **Termo de Referência - TR**

No processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos de significativo impacto, que exigem a elaboração de EIA RIMA, o primeiro passo é a apresentação, pelo empreendedor, da Ficha de Caracterização da Atividade - FCA, e subsequente definição do Termo de Referência - TR. O TR estabelece o conjunto de questões a serem estudadas no âmbito do EIA-RIMA, e sua definição adequada é decisiva para a efetividade dos estudos a serem feitos. A FCA é um documento importante sobretudo para auxiliar na identificação de questões críticas relacionadas ao empreendimento, e também é a partir dela que se define a necessidade ou não de participação dos órgãos intervenientes no Processo de licenciamento.

Atualmente, é facultado ao empreendedor apresentar ao IBAMA uma proposta preliminar de TR para avaliação. No desenho do TR, para cada tipologia de empreendimento, a maior parte das questões a serem estudadas é praticamente idêntica, e poderiam ser padronizadas. A variação de um TR para outro se dá na avaliação específica relacionada ao meio onde o empreendimento será instalado, cujas características, tanto ambientais como de contexto socioeconômico, podem ensejar exigências específicas que não poderiam ser padronizadas. A especificidade está vinculada especialmente às características específicas do sítio, ou ambiente, onde o empreendimento será instalado, bioma, grau de sensibilidade ambiental, proximidade de áreas protegidas ou comunidades tradicionais, grau de presença do estado na região, estágio do processo de desenvolvimento regional, e indicadores sociais, dentre outros. É justamente na avaliação dessas especificidades que deve se concentrar o trabalho do corpo técnico do IBAMA.

De parte dos empreendedores, tem-se registrado um aumento nos prazos de emissão dos TRs, gerando muitas vezes situações de frustração de cronogramas, com

prejuízos significativos, que podem incidir por exemplo na perda de janelas de sazonalidade para a realização das campanhas de flora e fauna.

O entendimento do CEBDS é que o IBAMA deveria estabelecer com clareza um TR Padrão por tipologia, que sirva de referência para que empreendedor possa elaborar sua proposta de Termo de Referência, já incorporando as especificidades relacionadas às especificidades do ambiente onde o empreendimento será instalado.

Observa-se também que, em muitos casos, o Termo de Referência estabelece a exigência de um conjunto de estudos e diagnósticos que tem pouco efetividade para o processo de tomada de decisão quanto à viabilidade do empreendimento, mas que são exigidos por um excesso de precaução.

O CEBDS entende que o TR deveria estar mais focado nas perguntas a serem respondidas pelo EIA como elementos para a tomada de decisão em relação à viabilidade ambiental, de maneira a se estabelecer uma maior conexão entre os estudos constantes do EIA como ferramentas para o fortalecimento do prognóstico, qualificando a Matriz de Impactos e propiciando um fortalecimento do prognóstico. O corpo técnico atualmente alocado no licenciamento do IBAMA já possui um grau de conhecimento e experiência muito expressivo em relação a todas as tipologias, de modo que o grau de dificuldade para a definição desses TRs Padrão não é significativo.

A padronização de boa parte do TR permitiria que a equipe técnica se dedique à a qualificação do processo de identificação das especificidades decorrentes do ambiente onde será instalado o empreendimento, o que certamente requererá verificação de campo por parte da equipe técnica.

O que se propõe é um processo que certamente exigirá maior responsabilidade das partes envolvidas, contrastando com uma posição mais tutelatória e de excesso de precaução dos técnicos dos órgãos e aumentando o grau de responsabilidade do empreendedor e dos consultores no sentido de que a correta identificação das questões no âmbito da minuta de TR a ser proposta poderá conferir mais agilidade à sua emissão, de maneira a permitir o início dos trabalhos de elaboração do EIA, e facilitará os passos posteriores como o processo de *check-list* e a própria avaliação de impactos, diminuindo os riscos de devolução dos estudos em função de não atendimento do TR.



## **O Checklist do EIA-RIMA**

O processo de aceitação do EIA-RIMA pelo IBAMA, ou *checklist*, também é uma etapa que requer uma atenção. Embora o intuito dessa etapa seja aferir o grau de aderência do EIA apresentado pelo empreendedor, de maneira objetiva e sucinta, muitos empreendedores tem verificado uma demora excessiva nesse procedimento, extrapolando significativamente os prazos previstos na IN 184/08. Parte dessa situação certamente se deve mais ao "tempo de fila" do que tempo de análise, já que no procedimento atual do IBAMA a mesma equipe designada para um determinado processo faz a análise de todas as suas etapas, fazendo com que haja uma concorrência em termos de prioridade de análise entre tarefas de complexidades totalmente diferentes, mas que entram na mesma fila de espera da equipe técnica, ou seja, um TR e um *checklist* disputam prioridade de análise com tarefas mais complexas como a condução das audiências públicas, a análise do EIA e a avaliação técnica dos Programas Básicos Ambientais - PBAs.

No entanto, outro aspecto que pode justificar a demora no processo de *checklist* é uma tensão que tem se verificado no âmbito do corpo técnico entre uma abordagem de avaliação sucinta da aderência do EIA ao TR e um processo de análise técnica antecipada. Tal questão é justificável, sobretudo em projetos mais polêmicos e de maior visibilidade, onde há um acompanhamento da sociedade civil organizada e/ou acompanhamento do Ministério Público. Pode haver também uma preocupação da equipe técnica com o fato de que o aceite de um EIA-RIMA o considera apto a ser disponibilizado a processo de consulta pública. Há também a questão prevista na normatização do licenciamento, que limita a possibilidade de devolução do EIA para complementações a uma única vez.

Em que pese considerar legítimas tais questões, o CEBDS entende que o processo de *checklist* deve ser única e exclusivamente de checagem sumária da aderência ao TR, sem antecipação de análise técnica. Essa abordagem requer uma relação de maior responsabilidade entre empreendedor, empresa de consultoria responsável pela elaboração do EIA e a equipe técnica do IBAMA, no sentido de evitar situações que gerem fragilização do processo.

O CEBDS propõe padronizar um procedimento já adotado em algumas coordenações do IBAMA, de realização, após a entrega do EIA, de reunião de trabalho presencial entre empreendedor, equipe responsável pelo EIA, e equipe técnica do IBAMA, para



que o IBAMA apresente suas ponderações em relação ao EIA apresentado, e se desenvolva um diálogo entre as partes com vistas a esclarecimentos de determinados pontos, ou mesmo de combinação de eventuais ajustes a serem feitos. Embora parte dos apontamentos feitos em processos de *checklist* sejam de natureza técnica, em algumas vezes requerendo a complementação de estudos ou ajustes de abordagens e metodologia, há também uma parcela considerável de questões que são exclusivamente de forma, como falta de numeração de páginas, ausência de anexos e mapas, problemas de adequado endereçamento entre os estudos realizados e os anexos apresentados, etc...

Nesse sentido, visando otimizar o trabalho da equipe técnica do IBAMA, o CEBDS propõe que se analise a conveniência de se constituir uma equipe específica no âmbito da DILIC, que se incumba de realizar um processo prévio de avaliação dos EIAs apresentados, atendendo a todas as coordenações, de maneira a fazer uma filtragem preliminar de questões de menor relevância, reservando aos técnicos das coordenações um olhar mais detido sobre as questões de natureza técnica. Num quadro de sobrecarga de tarefas para as equipes responsáveis pela análise técnica, não há sentido que técnicos altamente especializados consumam seu tempo em processos de revisão de questões básicas, de forma e estrutura dos EIAs.

### **EIA RIMA Estrutura atual - por um foco maior no prognóstico**

Embora no âmbito do licenciamento federal tenha havido avanços em relação à melhoria da qualidade dos EIAs, é importante que se intensifique o diálogo entre o IBAMA, os empreendedores, e as empresas de consultoria que atuam nessa área no sentido do aprofundamento desse processo. A prestação de serviços de consultoria relacionados ao licenciamento ambiental constitui um mercado expressivo, que emprega milhares de profissionais e tem relevância econômica, devendo ser de interesse de todos a qualificação permanente desse setor.

Como já referido, é necessário um olhar crítico sobre a estrutura atual dos EIAs e seu foco, já que tem se verificado uma crítica cada vez maior ao fato de que os Estudos tem um foco muitas vezes excessivo no diagnóstico e tem debilidades no prognóstico, em especial na montagem das Matrizes de Impacto e na indicação de medidas compensatórias e mitigatórias adequadas à realidade específica dos empreendimentos e, especialmente na socioeconomia, das comunidades beneficiárias dessas medidas.

É importante que se faça uma análise crítica das exigências feitas pelo IBAMA em relação à realização de diagnósticos, sobretudo aqueles que dependem da produção de dados primários, já que estes, embora muitas vezes sejam muito relevantes para a análise da viabilidade do empreendimento, podem implicar a necessidade de um período maior de tempo para a realização dos estudos, por exigirem a observância de períodos de sazonalidade, ou, em alguns casos, quando envolvem comunidades tradicionais, requererem a adaptação dos cronogramas aos "tempos" específicos de determinados grupos sociais para sua viabilização.

Nesse sentido, é fundamental que se faça uma análise mais detida sobre a relação efetiva entre os estudos de diagnóstico solicitados no âmbito dos EIAs e as perguntas que devem ser feitas para fins da efetiva avaliação sobre a viabilidade do empreendimento que está sendo licenciado. No entendimento do CEBDS, a resposta adequada a essas perguntas pode conformar uma qualificação da montagem da Matriz de Impactos e endereçar de maneira mais adequada as medidas mitigatórias e compensatórias, levando a Programas Básicos Ambientais mais consistentes, e perenes.

O CEBDS propõe um processo de revisão crítica dos EIAs, da forma como se estruturam atualmente, de modo a torná-los instrumentos mais focados no prognóstico, conferindo segurança ao órgão ambiental no seu processo de tomada de decisão, e permitindo que o licenciamento seja a base para um programa mais abrangente de gestão ambiental do empreendimento, que além de atender a conformidade e os preceitos legais, qualifique os empreendimentos e inclusive os torne mais aderentes a diretrizes e normas do mercado global.

### **O processo de avaliação dos EIA/RIMAs - fortalecer a avaliação integrada dos impactos**

Em sintonia com a proposta de requalificação dos EIAs com mais foco no prognóstico, também é muito importante que seu processo de elaboração priorize a avaliação integrada dos impactos. O excesso de especialização de determinados temas técnicos pode levar à construção de diagnósticos específicos e avaliações que acabem gerando um processo fragmentado de trabalho de elaboração, resultando num EIA em que os vários capítulos dialogam pouco entre si.

O reforço no foco na avaliação integrada de impactos no processo de elaboração do EIA, sobretudo da sua consolidação, também sugere que o IBAMA avalie as dinâmicas atuais de estruturação e funcionamento das equipes técnicas responsáveis pela sua avaliação. Nesse contexto, o coordenador da equipe técnica tem um papel fundamental, organizando o conjunto de perguntas a serem respondidas no âmbito da avaliação do EIA e estruturando uma agenda de trabalho que permita um processo efetivo de interação entre os técnicos. Esse é um desafio, importante, sobretudo num contexto de sobrecarga de trabalho no âmbito do corpo técnico, e do incentivo ao teletrabalho, fatores que podem comprometer um processo de interação entre os diferentes especialistas. Isso pode gerar um conjunto de condicionantes com pouca sinergia, resultando em PBAs que ao invés de promoverem uma estratégia integrada de gestão socioambiental, vão acabar sendo implementados de forma isolada, com menor efetividade. Além disso, um processo de maior integração ao longo do processo de avaliação do EIA diminuirá os riscos de conflitos no momento da consolidação do parecer final quanto à viabilidade do empreendimento, que pode gerar uma maior sobrecarga aos coordenadores das equipes técnicas.

Nesse aspecto, o CEBDS entende que é muito importante trabalhar a informatização dos processos, com um conjunto de ferramentas que permitem maior interatividade inclusive no momento de preparação dos pareceres técnicos, o que muitas vezes é uma necessidade, pois a forma de divisão de análise por especialidades pode ocasionar a perda de pontos importantes que requerem interação entre as diferentes dimensões técnicas.

#### **A participação dos órgãos intervenientes no licenciamento - a Portaria Interministerial 60/2015**

A participação dos órgãos intervenientes é um tema muito relevante no licenciamento ambiental federal, já que muitos empreendimentos de infraestrutura tem algum tipo de interferência com as questões por eles tratada, como as comunidades indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais em geral, patrimônio arqueológico e as unidades de conservação. O tema passou a ser melhor disciplinado pelo governo federal a partir da Portaria Interministerial 419/2011, posteriormente aperfeiçoada pela Portaria Interministerial 60/2015, atualmente vigente. Embora essas normativas tenham trazido avanços importantes, vêm enfrentando enormes dificuldades para sua implementação. Um dos pontos mais críticos nesse sentido diz respeito à capacidade institucional instalada nesses órgãos para atender o que está estabelecido nas

normas, destacando-se em especial a carência de quadros técnicos em escala suficiente para atender as demandas, além de problemas de natureza orçamentária. Essa questão é especialmente relevante nos temas relacionados a comunidades indígenas e quilombolas, onde, além da necessidade de se contratar estudos específicos, também há necessidade de se proceder oitivas às comunidades atingidas para embasar a manifestação do órgãos ao IBAMA.

Os trâmites estabelecidos pela PI 60 requerem um processo mais estruturado e permanente de diálogo entre o IBAMA e os órgãos intervenientes, de maneira a se visualizar os fluxos de relação entre o processo do licenciamento ambiental e os ritos conduzidos pelos órgãos intervenientes, evitando-se situações de sobreposição de demandas, e otimizando o processo.

Nesse sentido, é fundamental que se desenvolva um sistema informatizado que organize o fluxo do processo entre os órgãos, desde o processo da Ficha de Caracterização da Atividade até a emissão das licenças. Essa questão ainda não está resolvida, sendo comum a ocorrência de situações de desencontro que obrigam os empreendedores a atuarem como ponto de ligação ou mesmo de mediação entre o IBAMA e os intervenientes.

Esse sistema deve ter mecanismos automáticos de ativação dos órgãos a partir do momento em que Ficha de Caracterização da Atividade identifica a interferência do empreendimento com as diferentes questões relacionadas aos intervenientes. Da forma como se organiza o fluxo atual, o processo de consulta aos órgãos depende de uma iniciativa do coordenador do licenciamento, o que tem gerado situações de desencontro, sobreposição de exigências e conflito de atribuições, resultando em problemas no cronograma dos empreendimentos. Tal processo ocorre devido à ausência de um sistema integrado de informação que organize o fluxo do processo entre os órgãos, o que poderia ser facilmente resolvido com a ajuda das áreas de gestão e informação do próprio governo, com soluções de baixo custo e que teriam ganhos muito expressivos.

A interação do IBAMA com os órgãos intervenientes torna-se ainda mais relevante nos casos em que verifica-se a necessidade de contratação de Estudos do Componente Quilombola ou Componente Indígena. Nesses casos há ainda maior necessidade de interação entre os processos, já que uma interação adequada entre a produção do EIA e esses estudos específicos pode otimizar esforços, evitando sobreposição de

exigências, e permitindo uma confluência entre as condicionantes socioeconômicas propostas pelo EIA e as questões que serão abordadas nos estudos específicos. Essa questão é muito relevante, à medida em que a Portaria Interministerial 60 prevê que a aceitação pelo IBAMA das medidas sugeridas pelos órgãos intervenientes deve considerar necessariamente a existência de nexo causal entre o impacto do empreendimento e as medidas compensatórias e mitigatórias sugeridas pelos intervenientes. Esse é um tema relevante a ser amadurecido no processo de diálogo entre o IBAMA e os intervenientes, já que é comum que os mesmos manifestem ao empreendedor que o IBAMA deveria ter maior flexibilidade na questão do nexo causal. A interação entre os estudos também é um desafio para os empreendedores, já que os mesmos costumam ser realizados por empresas diferentes, requerendo-se um processo de interação também no processo de elaboração dos estudos pelas consultorias.

Um diferencial importante em relação aos intervenientes é o processo de reestruturação do IPHAN verificado nos últimos anos. O IPHAN saiu de uma situação de crise nessa área, onde verificava-se uma infinidade de conflitos, inclusive judiciais, alto grau de subjetividade e baixa previsibilidade, através um processo que envolveu padronização de procedimentos, normatização interna e reforço do quadros funcional, com resultados muito expressivos. Um dos pontos de maior destaque foi o estabelecimento de TRs para os estudos de patrimônio arqueológico, com mais foco no prognóstico.

### **A Convenção 169 da OIT - Organização Internacional do Trabalho**

A Convenção 169 da OIT Sobre Direitos dos Povos Indígenas e Tribais é outra questão que exige atenção de parte do governo federal. Embora o Brasil tenha ratificado a Convenção, promulgada pelo Decreto nº 5051/2004, a mesma não foi regulamentada, produzindo um quadro de grande incerteza jurídica com impactos relevantes sobre os processos de licenciamento. Embora a Convenção possa ter uma abordagem mais abrangente, já que estabelece a necessidade de prévia consulta aos povos indígenas e tribais sempre que uma medida administrativa ou legislativa possa afetá-los diretamente, é no âmbito do licenciamento ambiental que ela tem sido mais avocada, sobretudo pela intervenção do Ministério Público. Nesses processos, os órgãos ambientais e intervenientes tem recebido desde recomendações para que se proceda as oitivas das comunidades nos casos de licenciamento (prévio, de instalação e operação), quanto para procedimentos de menor relevância, que inclusive são



dispensados de ritos mais complexos de licenciamento, como a pesquisa mineral, ou mesmo para a emissão de atos secundários vinculados às licenças ambientais emitidas, como autorizações e anuências. Essas situações tem provocado uma situação de insegurança no corpo técnico dos órgãos, que muitas vezes por precaução, determinam a paralisação da tramitação dos processos de licenciamento.

Nesse sentido, como o Brasil já tem uma normatização no âmbito do Licenciamento através da PI 60, O CEBDS entende que é necessário trabalhar num processo de confluência, de modo que o cumprimento dos ritos previstos nessa normativa atenda também aos preceitos da OIT 169, já que não faz nenhum sentido desenvolver dois processos diferentes relacionadas aos mesmos direitos dos povos tradicionais.

O CEBDS sugere que essa situação seja enfrentada pelo governo através de um processo de regulamentação da OIT 169, específico para o licenciamento ambiental, que estabeleça uma confluência com os procedimentos adotados pela PI 60, estabelecendo claramente quais o grupos sociais devem ser abrangidos, bem como quais os procedimentos em que as oitivas são cabíveis. Também deve estabelecer normativas gerais para os processos de oitiva e deixar mais claro que somente serão adotadas exigências diante da verificação de nexos causal entre o empreendimento e as comunidades impactadas.

### **A relação IBAMA X ICMBio**

A participação do ICMBio nos processos de licenciamento que incidem sobre Unidades de Conservação Federais é um ponto relevante, que requer um processo de aprimoramento. É preciso reconhecer um processo de evolução em relação ao primeiro período de existência do ICMBio (quando verificou-se um volume significativo de situações de conflito no âmbito dos licenciamentos), sobretudo com a publicação de Instruções Normativas do MMA que definiram as atribuições do órgão relacionadas ao licenciamento, diminuindo sobreposições e situações de exigências em duplicidade.

Apesar de alguns avanços, o processo de relação institucional entre o IBAMA e o ICMBio ainda requer aperfeiçoamentos, tanto no plano normativo quanto no plano institucional. Ainda persistem situações de desencontro institucional em procedimentos simples que poderiam ser facilmente resolvidos. Tais situações fazem com que muitas



vezes os próprios empreendedores, por necessidade, acabem por mediar o relacionamento entre os órgãos, o que não é desejável.

O CEBDS sugere que se desenvolva um sistema que garanta um fluxo informatizado nos casos em que o ICMBio deve ser consultado sobre questões de sua competência, de modo que o procedimento de consulta seja disparado automaticamente, evitando eventuais situações de desencontro, já que, em muitos casos, mesmo que o IBAMA tenha concluído sua análise, as autorizações não podem ser emitidas sem a manifestação do ICMBio.

Outra questão a ser melhor resolvida diz respeito à sobreposição de exigências por parte dos dois órgãos, já que o IBAMA e o ICMBio procedem avaliação técnica sobre a mesma questão - o IBAMA com o enfoque tradicional, aplicado a todos os empreendimentos, e o ICMBio agregando as questões relativas à especificidade decorrente da categoria da unidade de conservação impactada.

### **O estabelecimento de condicionantes e a construção dos PBAs**

O processo de definição de condicionantes após a conclusão da análise técnica é um elemento importante a ser aperfeiçoado. A montagem de uma Matriz de Impactos adequada e um trabalho integrado da equipe técnica podem contribuir decisivamente para que a definição de condicionantes seja adequada ao perfil do empreendimento que será licenciado.

Para o processo de definição de condicionantes, que irão determinar o maior ou menor grau de efetividade do PBA como instrumento de mitigação e compensação dos impactos causados pelo empreendimento, é muito importante que se procure adotar construir exigências comuns para situações similares.

Atualmente observa-se um elevado grau de assimetria entre as diferentes coordenações do IBAMA, que passam pelos procedimentos adotados, e se refletem também nas exigências feitas pelo órgão para as medidas de compensação e mitigação. Essa assimetria, na ausência de um processo integrado de gestão, pode se aprofundar, gerando padrões diferentes para situações similares, o que não é desejável.

Observa-se também que em alguns temas específicos, pode haver uma prevalência demasiada de análises subjetivas, que podem gerar um padrão de exigências

descabidas e/ou desnecessárias, sobretudo diante de insegurança dos analistas, em especial em licenciamentos com maior potencial de enfrentamento social.

Na área de socioeconomia, em especial, os empreendedores tem se defrontado com a ausência de um padrão mais estruturado de abordagem, havendo situações em que se estabelece ao empreendedor atribuições típicas de estado e que não guardam relação de nexos causal com o empreendimento. Esse tipo de situação tem maior probabilidade de ocorrer em empreendimentos localizados em regiões com indicadores sociais críticos e baixa presença de estado. Mesmo nos casos em que há necessidade objetiva de que o empreendedor faça investimentos em políticas sociais como saúde e educação, inclusive com construção de infraestruturas, é fundamental que essas medidas estejam amarradas a um processo de internalização progressiva dessas iniciativas no âmbito da gestão pública, inclusive com o apoio dos empreendedores na capacitação dos agentes públicos.

O CEBDS entende que o governo deveria realizar um processo de diálogo entre o IBAMA e os órgãos intervenientes, em especial FCP e FUNAI, desenvolvendo uma discussão conceitual sobre o papel do estado cotejado com o alcance das medidas do licenciamento ambiental e o papel do empreendimento no contexto de desenvolvimento da região impactada.

Outros temas que requerem um maior aprofundamento técnico e padronização são as questões relacionadas a fauna e flora.

### **O pós licença e sua importância na gestão ambiental do empreendimento**

Verifica-se atualmente um amplo reconhecimento de que o foco quase absoluto do IBAMA no licenciamento se dá no processo de emissão das licenças, tendo baixa efetividade nos procedimentos de monitoramento e checagem do cumprimento de condicionantes e implementação dos PBAs.

A abordagem pós licença atualmente feita pelo IBAMA se dá predominantemente em momentos em que é necessário aferir a implementação de condicionantes como condição prévia para a emissão de novas etapas do licenciamento, ou mesmo de sua renovação, o que objetivamente não configura uma adequada dinâmica de acompanhamento efetivo do empreendimento.

A questão do pós licença já foi abordada com profundidade em análise feita pelo TCU em 2009, que gerou um acórdão recomendando ao IBAMA a *"criação de uma Coordenação Específica de Avaliação de Impacto Ambiental, como vistas a realizar o acompanhamento e a comunicação institucional dos resultados do processo de avaliação de impacto ambiental do IBAMA"*. O TCU também determinou ao Instituto, nesse mesmo acórdão, que estabelecesse *"um acompanhamento sistemático das condicionantes ambientais de modo a garantir a efetividade do seu cumprimento"*. No entanto, é inegável que existem dificuldades objetivas nesse sentido, uma vez que, mesmo havendo reforços no quadro funcional da área de licenciamento, a tendência é que os esforços continuem concentrados na etapa de emissão das licenças.

Uma forma de minimizar esse problema é garantir maior efetividade dos PBAs. Como, no âmbito das empresas, a implementação dos PBAs tende a ser executada por um conjunto de empresas diferentes, dado o grau de especialidade, o CEBDS entende que é muito importante que o IBAMA exija do empreendedor que apresenta uma estratégia de gestão integrada do PBA, acompanhada de uma dinâmica de monitoramento e preferencialmente do desenvolvimento de indicadores de execução. Essa iniciativa, do ponto de vista do órgão licenciador pode viabilizar um maior acompanhamento das equipes do IBAMA na fase pós licença. Por outro lado, para o empreendedor é altamente desejável que o PBA seja plenamente incorporado a um programa integrado de gestão ambiental, onde as medidas obrigatórias decorrentes das exigências do órgão licenciador possam ser articuladas a programas de caráter voluntário, conformando uma estratégia socioambiental para o empreendimento.

Essa abordagem interessa aos empreendedores, que, além de atender os requisitos legais do licenciamento ambiental, também precisam observar determinados padrões de performance para ter acesso a organismos internacionais de financiamento, ao mesmo tempo em que buscam a aderência a diretrizes e normas setoriais globais, muitas vezes determinantes para o maior ou menor acesso de seus produtos ao mercado internacional.

### **O tempo de tramitação dos processos de licenciamento**

Um marco reconhecido como fundamental por todos os atores na estruturação do rito de licenciamento ambiental federal é a Instrução Normativa 184/2008, alterada pela IN 14/2011. A IN 184 estabeleceu com clareza todos os passos a serem seguidos no licenciamento ambiental, bem como os prazos para cada uma dessas etapas,

permitindo aos empreendedores uma visualização objetiva em relação ao cronograma necessário para o licenciamento.

Embora os prazos previstos na IN sejam indicativos, podendo sofrer alterações em situações específicas, tem se observado um elevado grau de frustração de cronograma na maioria dos licenciamentos na esfera federal, tanto no âmbito do IBAMA como da manifestação dos órgãos intervenientes. No caso do IBAMA, na maioria das vezes esse problema não decorre de questões referentes ao tempo de análise, mas sim do fato de que o acúmulo de tarefas do corpo técnico faz com que cada análise tenha de disputar prioridade na fila de tramitação com outros projetos. Ao contrário do que se propala no senso comum, o que realmente impacta os prazos de tramitação não é o tempo de análise técnica, mas o tempo que o processo aguarda na fila para ser analisado

No caso dos intervenientes, esse problema tem se verificado sobretudo no âmbito da FUNAI e da Fundação Cultural Palmares, onde a carência de servidores na área de licenciamento prejudica sobremaneira a questão do cumprimento de prazos. No caso dos componentes indígena e quilombola, como agravante, tem-se o fato de que, para subsidiar a manifestação técnica, além da requisição de estudos técnicos específicos (Componente Indígena e Quilombola), esses órgãos realizam processos de oitivas junto às comunidades impactadas. Como resultado, tem-se muitas vezes situações em que o órgão licenciador tem sua análise concluída, mas não procede a emissão da licença até a manifestação do órgão interveniente, embora a PI 60 estabeleça que diante da impossibilidade de manifestação dos órgãos consultados nos prazos estabelecidos, o IBAMA poderia dar prosseguimento ao licenciamento, incorporando as questões específicas dos intervenientes quando de sua manifestação, a qualquer tempo. Em geral, o IBAMA tem adotado nesses casos uma posição de cautela, no sentido de evitar a judicialização do processo de licenciamento.

O CEBDS propõe que seja realizado um processo de avaliação da efetividade da IN 184, avaliando a necessidade de eventuais adequações a aperfeiçoamentos ao novo contexto do licenciamento ambiental. Tal processo deve envolver o IBAMA e os órgãos relacionados ao licenciamento ambiental, além dos empreendedores, consultorias e outros atores da sociedade e da academia que tenham acúmulo e contribuições a aportar nessa discussão.

## **Sistemas de informação e bases de dados do licenciamento ambiental**

Embora tenha havido alguns avanços em relação à tramitação informatizada dos processos e ao acesso dos empreendedores aos mesmos via sistema, o CEBDS entende que, sobretudo no âmbito do IBAMA, que tem responsabilidade central no licenciamento, a questão ainda deixa muito a desejar. As várias iniciativas do Instituto nesse sentido tem se desenvolvido num ritmo muito lento e muitas vezes numa escala que não oferece soluções efetivamente estruturantes para o sistema.

Registre-se que, dadas as situações de interveniência de outros órgãos federais no licenciamento, tal discussão não pode ser feita exclusivamente no âmbito interno ao órgão, requerendo um processo de interação institucional que garanta que seja implantado um sistema integrado. O desenvolvimento de soluções isoladas por órgão, sem um processo de interação, não trará os resultados requeridos para o processo de licenciamento como um todo.

A estruturação efetiva de um sistema de informações que organize os fluxos internos ao IBAMA, bem como com os órgãos intervenientes e os empreendedores, é uma necessidade de extrema urgência, que poderia trazer ganhos muito expressivos para todos os envolvidos.

O CEBDS propõe um esforço de governo para ajudar o IBAMA e os órgãos envolvidos na superação de suas dificuldades estruturais e orçamentárias, e avançar efetivamente na estruturação desse sistema.

Um sistema de informações pode trazer soluções efetivas para outra dimensão importante, que é a possibilidade de desenvolver um conjunto de indicadores que permitam monitorar a efetividade do trabalho realizado pelos órgãos a avaliar sua performance, estabelecendo mecanismos objetivos de acompanhamento de desempenho que podem ser ferramentas muito úteis para identificar a necessidade de aperfeiçoamentos ou alterações de fluxos e procedimentos.

O uso das modernas ferramentas eletrônicas disponíveis também pode contribuir para um ponto que tem sido consenso entre os atores envolvidos, que é o reconhecimento de que no âmbito do licenciamento ambiental, se produz um conjunto muito relevante de informações e dados primários, cujo aproveitamento se restringe especificamente

ao órgão ambiental e ao empreendedor, e que poderiam se disponibilizados, ao menos em parte, para utilização pública.

Outra contribuição relevante do Sistema de Informações é a possibilidade de avançar na transparência dos processos, em consonância com a Lei da Informação, garantindo acesso aos interessados em geral a um conjunto de informações sobre o licenciamento ambiental.