



## **AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA TRANSATIVA NA FASE DE ELABORAÇÃO DOS TERMOS DE REFERÊNCIA APLICADA AOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ESTRUTURAS RODOVIÁRIAS**

Elivaldo Ribeiro de Santana<sup>1</sup>; Vera Lúcia Cardoso de Sousa<sup>1</sup>; Pabline de Lima Rodrigues<sup>1</sup>; Mateus Alves da Silva<sup>1</sup>; Elaine Nolasco Ribeiro<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Programa de Pós Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília – PPGP/UnB. Email: elivaldo@unb.br.

### **RESUMO**

O objetivo neste trabalho foi avaliar a eficácia transativa na fase de elaboração dos termos de referência nos processos de licenciamento ambiental federal de estruturas rodoviárias. Foi utilizada uma amostra de oito (n=8) processos de licenciamento ambiental obtidos junto ao IBAMA, aplicou-se o método de análise documental através do comando Control F e inserção da expressão “termo de referência” (TR) para verificar as datas de encaminhamento dos termos de referência parcial a todos os interessados no processo, das respostas obtidas e do fornecimento do termo de referência definitivo ao empreendedor, todas as informações foram registradas em planilha Excel. Os resultados apontam que em média o transcurso temporal para liberação da versão definitiva do TR é de aproximadamente 136 dias. Portanto, de acordo com a Instrução Normativa nº 184 de 17 de Julho de 2008 em seu artigo 11 que estabelece 60 dias corridos para o fornecimento do termo depois de instaurado o processo, o panorama recente para estruturas rodoviárias na esfera federal não é transativamente eficaz. Foram contabilizadas trinta e duas manifestações dos atores intervenientes, mas somente 28,1% das respostas ocorreram dentro do prazo estipulado pela Instrução Normativa nº 184 de 17 de Julho de 2008 que é de 15 dias, conforme o parágrafo 3º do artigo 10. O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) foi o órgão que alcançou o melhor resultado no quesito. No geral, 50% (n=3) de suas respostas ao órgão licenciador ocorrem no intervalo de tempo recomendado. Os OEMAs apresentaram baixa eficácia transativa. Apenas uma das onze respostas foi fornecida dentro do prazo regulamentado, o que representa aproximadamente 9% da sua atuação agregada.

**Palavras-Chave:** Licenciamento ambiental, Termos de referência, Eficácia transativa, Estruturas rodoviárias.



## ABSTRACT

### **ASSESSMENT OF TRANSACTIVE EFFECTIVENESS IN THE PHASE OF PREPARING THE TERMS OF REFERENCE APPLIED TO THE ENVIRONMENTAL LICENSING PROCESSES OF ROAD STRUCTURES**

The objective of this work was to evaluate the transactive effectiveness in the elaboration phase of the terms of reference in the processes of federal environmental licensing of road structures. A sample of eight (n=8) environmental licensing processes obtained from IBAMA was used, the document analysis method was applied through the Control F command and insertion of the expression "term of reference" (TR) to verify the dates of forwarding of partial terms of reference to all those interested in the process, the responses obtained and the provision of the definitive term of reference to the entrepreneur, all information was recorded in an Excel spreadsheet. The results show that, on average, the time for releasing the definitive version of the TR is approximately 136 days. Therefore, according to Normative Instruction No. 184 of July 17, 2008, in its article 11, which establishes 60 calendar days for the provision of the term after the process is initiated (Brasil, 2008), the recent scenario for road structures at the federal level it is not transactively effective. Thirty-two manifestations of the intervening actors were counted, but only 28.1% of the responses occurred within the period, 15 days, stipulated by Normative Instruction No. Normative Instruction No. 184 of July 17, 2008, which is 15 days, according to paragraph 3 of article 10. The Chico Mendes Institute for Biodiversity Conservation (ICMBio) was the body that achieved the best result in this regard. Overall, 50% (n=3) of their responses to the licensing agency occur within the recommended time frame. The OEMAs showed low transactive efficacy. Only one of the eleven responses was provided within the regulated deadline, which represents approximately 9% of its aggregate performance.

Keywords: Environmental licensing, Terms of reference, Transactive effectiveness, Road structures.

## **1 Introdução**

O processo de licenciamento é um dos instrumentos de política pública ambiental mais disseminados no mundo. No Brasil, essa ferramenta é utilizada para regular as condutas humanas e compatibilizar o exercício das atividades econômicas com a manutenção da qualidade ambiental (LIMA; REI, 2017), mas vem sofrendo um desgaste constante que imprime desafios à gestão pública. O procedimento possui natureza dinâmica, muitas evidências apontam que esse mecanismo de governança ambiental é complexo, o que leva a sua contestação. Ao lançar dúvida sobre a ferramenta, a lentidão dos processos é apontada como um dos empecilhos que geram atrasos em importantes obras de infraestrutura (LIMA; MAGRINI,



2010).

Aparentemente, o que está em curso no sistema de licenciamento brasileiro é uma crise de identidade que dificultado qualquer iniciativa de aperfeiçoamento e reestruturação desse procedimento administrativo. A demora na emissão das licenças ambientais pode ser encarada sob diferentes perspectivas, a principal é a do órgão ambiental licenciador que vem perdendo sua credibilidade (Lima; Rei, 2017) e as outras podem envolver o empreendedor, órgãos intervenientes, órgãos reguladores do aparato normativo que abarcam os direitos coletivos da sociedade em relação ao meio ambiente. Os eventuais interessados nos processos de licenciamento ambiental têm se atacado intensamente, a fim de apontar um culpado para a demora na emissão de licenças, que supostamente estaria “impedindo o pleno desenvolvimento do país” (Hofmann, 2015). O baixo resultado do procedimento em termos de tempo de aprovação das licenças tem maculado o processo.

No tocante ao quantitativo da emissão de licenças ambientais, dois setores de infraestrutura têm se destacado. A construção de novas rodovias ou mesmo a ampliação de estruturas já existentes somam juntamente com o setor hidrelétrico, um total de 40% das licenças concedidas (Lima; Magrini, 2010). Ao mesmo tempo, a demora na conclusão de obras como as de estruturas rodoviárias um é fato recorrente. Dopazo (2020) apontou que cerca de 77% das obras rodoviárias conduzidas pelo DNIT entre os anos de 2001 a 2019 apresentaram, em média, atrasos superiores a 117%. Desempenhos como esses subsidiam a defesa de empreendedores e outros atores que atribuem aos órgãos ambientais uma espécie de má condução dos processos.

As estradas são o principal meio de transporte no Brasil, transportando quase 60% da carga e 96% dos passageiros (Teixeira, *et al.*, 2016). A maior parte dos deslocamentos de produtos que movimentam a economia brasileira e a condução das próprias pessoas aos mais variados destinos é operada por esse importante modal de locomoção. Para atender essa alta demanda por transporte, a ampliação de suas estruturas é uma condição necessária, inclusive, o setor de infraestruturas rodoviárias é quem tem obtido o maior número de licenças junto ao órgão federal de licenciamento (Lima; Magrini, 2010).

Apesar da importância estrutural do setor e de liderar o número de licenças obtidas junto ao órgão ambiental federal, o conhecimento sobre o tempo de tramitação dos processos empreendidos pelo setor de infraestrutura rodoviárias é subespecificado no meio acadêmico. Em um levantamento recente sobre a produção científica envolvendo os processos de licenciamento no Brasil, considerando a consulta em bases de dados até abril de 2016, Duarte, Dibo e Sánchez (2017) constataram uma alta concentração dos artigos científicos investigando os processos do setor hidrelétrico, seguido pelo de empreendimentos rodoviários.



O desempenho do processo na questão tempo de tramitação é amplamente reconhecido como eficácia transativa (Chanchitpricha; Bond, 2013). Por outro lado, a morosidade de uma licença ambiental pode envolver fatores específicos como o tempo de fornecimento de termos de referência que serão utilizados para delimitar a abrangência de um estudo ambiental. Essencialmente, esse documento pode evitar conflitos no decorrer do processo e que resultariam em atrasos nos projetos (Hansen; Wood, 2016). Contudo, a liberação dos termos de referência é uma fase dos processos que enfrenta problemas de atraso (Ulibarri; Scott; Perez-Figueroa, 2019; Soria-Lara; Bertolini; Te Brommelstroet, 2015).

Este trabalho está ancorado na importância do uso do termo de referência como linha de base para subsidiar a elaboração dos EIAs e o prosseguimento de etapas posteriores (Kurniawan; Murayama; Nishikizawa, 2019) e na constatação de Loomis e Dziejic (2018), esses autores observaram que a eficácia transativa dos processos de licenciamento ambiental raramente é estudada e, quando ocorre, é muito superficial. Além disso, o método de análise documental é o mais empregado para avaliar o desempenho dos processos na prática. O objetivo foi avaliar a eficácia transativa na fase de elaboração dos termos de referência nos processos de licenciamento ambiental federal de estruturas rodoviárias.

## 2 Métodos

Os dados deste trabalho foram obtidos junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – IBAMA. Foi realizada uma consulta das licenças ambientais emitidas entre os anos de 2009 a 2018, o relatório gerado foi submetido a uma filtragem para selecionar apenas a listagem de licenças prévias dos empreendimentos de estruturas rodoviárias e seus respectivos números de processo. O processamento dos dados resultou em quarenta e cinco (n=45) registros de licenças emitidas. Em seguida, fez-se a solicitação dos processos por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) que permite consultas com base na Lei de Acesso à Informação.

Os arquivos dos processos foram fornecidos pelo órgão ambiental em formato PDF digitalizados. Foi empregada uma busca nos arquivos no intuito de identificar a tipologia do estudo ambiental exigido em cada um dos empreendimentos e a data de abertura do processo. Os processos com data de abertura inferior a 2008 (n=17) foram descartados, é comum que processos antigos constem em listagem atual de liberação de licenças.

Dos vinte e oito (n=28) processos que restaram apenas doze (n=12) exigiram o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), mas apenas oito (n=8) foram selecionados para compor a amostra, visto que, quatro processos não continham informações suficientemente adequadas para a sistematização pretendida. Por



exemplo, a data de abertura de alguns processos eram posteriores a data de fornecimento dos termos de referência – TR, isso se deve ao fato de que por vezes, processos antigos são retomados sem que novos TRs sejam exigidos.

As informações de interesse foram localizadas nos arquivos pelo comando Control F e inserção da expressão “termo de referência” (TR). As datas de encaminhamento dos termos de referência parcial a todos os interessados no processo, a devolutiva de respostas e do fornecimento do termo de referência definitivo ao empreendedor foram registradas em planilha Excel. A data de abertura do processo também foi registrada na planilha para efeitos de cálculo do tempo transcorrido na comunicação entre os atores envolvidos em cada processo. Portanto, a forma de acesso às informações de interesse se enquadra na técnica de análise documental, essa estratégia investigativa é um expediente de consulta a documentos oficiais e técnicos, utilizada quando a fonte do material consultado é interna a organização (Gil, 2010).

O tempo de tramitação entre a abertura do processo e o fornecimento do TR definitivo e do fornecimento do TR parcial até que houvesse a resposta da outra parte convidada a dar contribuições na elaboração foi calculado com a calculadora do tempo entre duas datas.

### 3 Resultados e Discussão

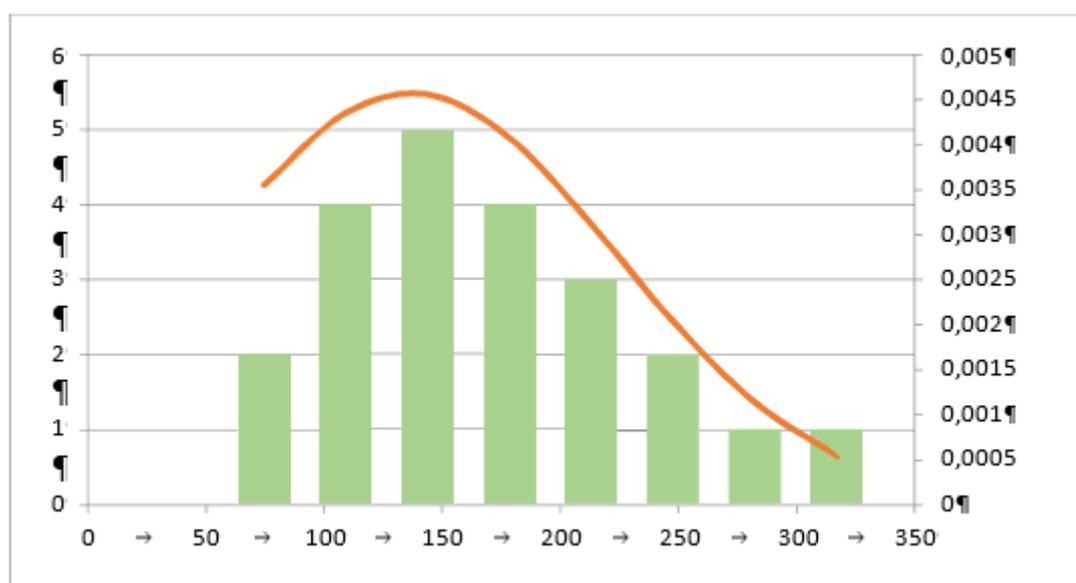
#### Fornecimento dos TRs definitivos

Os resultados apontam que em média o transcurso temporal para liberação da versão definitiva do TR é de aproximadamente 136 dias. Portanto, de acordo com a Instrução Normativa nº 184 de 17 de Julho de 2008 em seu artigo 11 que estabelece 60 dias corridos para o fornecimento depois de instaurado o processo (Brasil, 2008), o panorama recente para estruturas rodoviárias na esfera federal não é transativamente eficaz.

Dos oito processos analisados para essa etapa, apenas um (n=1 ou 14,2%) transcorreu normalmente dentro do prazo e forneceu o TR definitivo aos 40 dias após abertura do processo. O atraso na emissão dos TRs é um dos principais problemas associados ao processo de licenciamento ambiental no Brasil (Banco Mundial, 2008).

O tempo de fornecimento dos TRs definitivos aos proponentes de projetos variou entre 40 e 317 dias. Mas, vale destacar que o comportamento dos dados amostrais já sugere uma tendência de diminuição no tempo gasto pelo órgão ambiental licenciador para encaminhar o TR definitivo, o **Gráfico 1** mostra que há uma assimetria positiva suave na distribuição dos dados, significando que o tempo está diminuindo.

**Gráfico 1:** Assimetria positiva da distribuição amostral.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

A disponibilização do TR definitivo é uma obrigatoriedade do órgão licenciador com o empreendedor, mas nesse entremeio é necessário coletar as contribuições de outros atores que possam ter seus interesses comprometidos pelos empreendimentos, esse é o caso em que os interesses de terceiros são agregados ao trâmite. Não existe um prazo pré-definido para que o órgão ambiental encaminhe a versão parcial dos TR's aos órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs), órgãos intervenientes federais ou qualquer outro interessado.

Foi observado que o tempo transcorrido para o encaminhamento dos TRs às partes interessadas é bastante variável, os envios ocorrem em média no decorrer de 95 dias com desvio padrão ( $Dp= 84,3$ ) e número mínimo e máximo de sete e duzentos e setenta e seis dias, respectivamente. Algo em torno de 85,8% dos casos ( $n=6$  processos), extrapolaram o prazo reservado para conclusão do TR definitivo. Algumas atividades como vistorias e reuniões técnicas podem anteceder a elaboração de um TR, inclusive,



a versão parcial e inevitavelmente interferir no tempo consumido pela etapa em curso. A rigor, não é seguro avaliar esse aspecto como uma transgressão da eficácia transativa, mesmo porque não há um limite de tempo previamente definido para criar uma obrigação ao órgão licenciador.

### O envolvimento dos atores intervenientes

Foram contabilizadas trinta e duas manifestações dos atores intervenientes, mas somente 28,1% das respostas ocorreram dentro do prazo estipulado pela Instrução Normativa nº 184 de 17 de Julho de 2008 que é de 15 dias, conforme o parágrafo 3º do artigo 10 (Brasil, 2008). Portanto, de modo geral, a eficácia transativa dos órgãos com potencial de colaboração antecipada na estruturação dos TRs ainda não foi alcançada. Ficou evidente que o percentual de ineficácia é elevado, essa fase deveria consumir apenas 25% do intervalo de tempo ideal para estruturação do TR que é de sessenta dias, mas percebe-se que o tempo de que dispõem ainda não é suficiente.

O tempo tem sido exíguo para esses órgãos de intervenção na maioria das vezes em que foram exigidos no processo. Provavelmente, uma das questões posta à prova é a capacidade institucional dos órgãos interventores, nesse caso, a atenção recai sobre o corpo técnico que pode ser insuficiente e sobrecarregado ou inexperiente e pouco capacitado. Nesse sentido, nas próximas duas seções é apresentada a conjuntura da atuação individual dos órgãos intervenientes federais e dos órgãos estaduais de meio ambiente de forma agregada.

### A eficácia transativa dos órgãos intervenientes federais

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) foi o órgão que atingiu o melhor resultado no quesito. No geral, 50% (n=3) de suas respostas ao órgão licenciador ocorrem no intervalo de tempo recomendado. Sua média (M= 17,7 dias) está muito próxima daquilo que é sua obrigação legal e o desvio padrão (Dp= 8,5) mostram que o tempo que o órgão leva para responder não apresenta alta dispersão. A Fundação Cultural Palmares (FCP) foi a segunda melhor em pontualidade, em termos percentuais, essa autarquia também atendeu ao prazo em três de cinco ocasiões, o que equivale a 60%. Sua média (M=39,5 dias) e o desvio padrão (Dp=53,3) são um indicativo de que a demora é mais acentuada em comparação com o ICMBio.

Seguindo a ordem de enquadramento no critério temporal da eficácia transativa, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) atendeu ao prazo em 12,5% (n=1 caso de 8). Sua média é relativamente alta (M=56 dias), assim como, o desvio padrão (Dp=62,8). O resultado para os núcleos de licenciamento ambiental do IBAMA exigiu uma interpretação mais parcimoniosa. Um dos Núcleos de Licenciamento Ambiental do IBAMA (NLAs) atendeu a uma demanda e dentro do limite legal, portanto,

atingiu os 100%. Essa é a típica situação que exige avaliação conjunta com outras categorias de eficácia. No caso em análise, a participação dos NLA's foi solicitada em três oportunidades, mas só houve um retorno. Portanto, a medição da eficácia transativa em contextos de baixa participação depende fortemente do desempenho alcançado pela categoria de eficácia processual.

A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) não atingiu nenhum percentual de eficácia transativa. A média ( $M=31,25$ ) para o tempo de retorno de suas quatro participações ativas no processo não é tão elevada e o desvio padrão ( $Dp=6,2$ ) mostra que o padrão do tempo de respostas é relativamente uniforme. De forma semelhante, o INCRA não se mostra transativamente eficaz, mas também necessita de uma avaliação em conjunto com outras categorias de eficácia, principalmente, a processual.

A eficácia transativa dos órgãos estaduais de meio ambiente

Os OEMA's apresentaram baixa eficácia transativa. Apenas uma das onze respostas foi fornecida dentro do prazo regulamentado, o que representa aproximadamente 9% da sua atuação agregada. Os OEMA's são atores de fundamental importância ao processo licenciamento ambiental federal, mas talvez sejam os mais vulneráveis ao limite de tempo estabelecido pela Instrução Normativa 184 de 2008. Não é somente pela sua participação obrigatória no licenciamento federal, a forma descentralizada do sistema de licenciamento brasileiro implica uma pressão maior sobre esses órgãos ambientais. Sua média ( $M=55,7$  dias) é o desvio padrão ( $Dp=29,4$ ) são relativamente altos.

#### 4 Conclusões

O órgão ambiental federal possui margem decisória para fornecer o TR definitivo dentro do prazo estipulado pela IN IBAMA 184/2008, mas o resultado encontrado na amostra analisada revela o contrário. Aparentemente, essa agência ambiental pode estar enfrentando problemas em sua capacidade técnica. O excesso de processos e a quantidade insuficiente de profissionais podem ser apontados como prováveis causas, porém, são apenas suposições, pois este trabalho não entrou nesse mérito, apenas observou-se um pequeno sinal. Até mesmo o tempo transcorrido para envio do TR parcial aos órgãos intervenientes e OEMAs supera o tempo estipulado para fornecimento do TR definitivo ao empreendedor, isso reforça ainda mais a suposição de que o órgão ambiental federal está passando por limitações de ordem técnica.

#### Referências

Banco Mundial. (2008). Licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate. Brasília: Banco Mundial.



Brasil. Instrução Normativa nº 184 do IBAMA, de 17 de julho de 2008. Dispõe do procedimento do licenciamento ambiental.

Chanchitpricha, C.; Bond, A. (2013). Conceptualising the effectiveness of impact assessment processes. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 43, p. 65-72.

Dopazo, D. E. C. L. (2020). Análise da capacidade de governança nas contratações de obras públicas de infraestrutura.

Duarte, C. G.; Dibo, A. P. A.; Sánchez, L. E. (2017). What does the academic research say about impact assessment and environmental licensing in Brazil? *Ambiente & Sociedade*, v. 20, n. 1, 261-292.

Gil, A. C., (2010). Como elaborar projeto de pesquisa. 5. ed. São Paulo: Atlas.

Hansen, Eva; WOOD, Graham, (2016). Understanding EIA scoping in practice: A pragmatist interpretation of effectiveness. *Environmental impact assessment review*, v. 58, p. 1-11.

Hofmann, R. M. (2015). Gargalos do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

Kurniawan, A. R., Murayama, T., & Nishikizawa, S. (2020). A qualitative content analysis of environmental impact assessment in Indonesia: a case study of nickel smelter processing. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 38(3), 194-204.

Lima, L. H., Magrini, A (2010). The brazilian audit tribunal's role in improving the federal environmental licensing process. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 30, n. 2, p. 108-115.

Lima, M. I. L. S., Rei, F (2017). 40 anos de licenciamento ambiental: um reexame necessário. *Revista de direito econômico e socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 378-410, maio/ago.

Loomis, J. J., & Dziedzic, M. (2018). Evaluating EIA systems' effectiveness: a state of the art. *Environmental Impact Assessment Review*, 68, 29-37.

Soria-Lara, J. A., Bertolini, L., & te Brömmelstroet, M. (2015). Environmental impact assessment in urban transport planning: Exploring process-related barriers in Spanish practice. *Environmental Impact Assessment Review*, 50, 95-104.

Teixeira, F. Z (2016), et al. The need to improve and integrate science and environmental licensing to mitigate wildlife mortality on roads in Brazil. *Tropical Conservation Science*, v. 9, n. 1, p. 34-42, 201.

Ulibarri, N., Scott, T. A., & Perez-Figueroa, O. (2019). How does stakeholder involvement affect environmental impact assessment?. *Environmental impact assessment review*, 79, 106309.