Texto para Discussão

2353

Rio de Janeiro, dezembro de 2017

ipea
SUMÁRIO EXECUTIVO

CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS À EXECUÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA ECONÔMICA NO BRASIL: LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Bolívar Pêgo
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e coordenador da pesquisa. *E-mail*: <bolivar.pego@ipea.gov.br>.

Júlio César Roma
Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail*: <julio.roma@ipea.gov.br>.

José Gustavo Feres
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <jose.feres@ipea.gov.br>.

Larissa Schmidt
Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Presidência do Ipea. *E-mail*: <clima.larissa@gmail.com>.

Este *Texto para Discussão* faz parte de uma pesquisa que teve como objetivo compreender os condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura no Brasil contemporâneo e propor melhoria de política pública. A justificativa para a sua execução são as evidências que indicam a baixa capacidade do governo federal e do empresariado brasileiro para executar de forma acelerada o investimento em projetos de infraestrutura. As principais perguntas norteadoras da pesquisa são: quais os fatores e condições de ordem institucional que interferem na execução do investimento público e privado em infraestrutura? Como e por que tais condições incidem sobre a capacidade de execução? Quais as alternativas possíveis para aperfeiçoá-las?

Para análise foram selecionados seis estudos de caso, sendo três considerados exitosos e três não exitosos; quais sejam, exitosos: usina termelétrica (UTE) de Candiota fase III, usina hidrelétrica (UHE) Teles Pires e Transporte Rápido por Ônibus (*Bus Rapid Transit* – BRT) Saída Sul do Distrito Federal; e não exitosos: ferrovia Transnordestina, metrô de Salvador e BR-163, trecho norte de Mato Grosso a Santarém, no estado do Pará.

Para cada estudo de caso, sete condicionantes foram analisadas: *i)* planejamento, projeto, gestão e coordenação intragovernamental; *ii)* licitação e contratação; *iii)* licenciamento socioambiental; *iv)* desapropriação e conflitos fundiários; *v)* articulação federativa na relação Estado e sociedade; *vi)* controles burocráticos e judiciais (Sistema U); e *vii)* mercado privado de proteção de bens e serviços. Este texto, em particular, aborda a condicionante licenciamento ambiental.

No Brasil, o licenciamento vem passando, nos últimos anos, por alterações no seu marco regulatório, que tem sido um tema ainda pouco compreendido e objeto de crítica permanente, particularmente pelo setor produtivo e ligado aos grandes projetos de infraestrutura econômica. São citadas questões como tomada de decisão demorada e com baixa fundamentação, ideologização do processo, entre outras, e que contribuem para atrasos, aumento de custos, judicialização, criação de passivos contingentes e não cumprimento de metas de oferta de serviços para melhorar o bem-estar da sociedade.

Este texto tem como objetivo geral fazer uma análise dos principais problemas institucionais do licenciamento ambiental no Brasil. O licenciamento é uma das sete condicionantes estudadas (consideradas ciclo de vida de um projeto de infraestrutura) no âmbito da pesquisa *Condicionantes Institucionais a Execução dos Investimentos em Infraestrutura*. Foram selecionados, como estudos de caso, seis projetos de infraestrutura, sendo dois de geração de energia elétrica, dois de transportes e dois de mobilidade urbana.

O diagnóstico sobre os problemas do licenciamento ambiental no país possui duas importantes correntes de interpretação: *i)* setor produtivo, instituições e

pesquisadores da área econômica; e *ii)* instituições e pesquisadores da área ambiental. Há concordância de que é preciso aperfeiçoar a regulação, estruturar mais as instituições e melhorar processos e estudos ambientais; entretanto, as propostas têm muitas diferenças de forma e conteúdo. O Congresso Nacional e o setor produtivo têm uma visão mais de curto prazo, trabalham na redução de prazos e número de licenças, flexibilização de legislação, regras e procedimentos, para que o licenciamento não seja um obstáculo ao desenvolvimento do país.

As instituições e os pesquisadores da área ambiental têm uma visão de que o licenciamento é um importante instrumento para o desenvolvimento sustentável e, assim, buscam conciliar o desenvolvimento econômico e social com a preservação do patrimônio ambiental brasileiro. Por isso, os procedimentos de avaliação de impacto e de licenciamento não podem ficar sujeitos a pressões daqueles interessados em que a construção de infraestrutura seja rápida e livre de obstáculos.

Diante disso, alguns pontos analisados nas referências e nos seis estudos de caso ajudam a responder a primeira pergunta norteadora: quais os fatores e condições de ordem institucional que interferem na execução do investimento público e privado em infraestrutura? Os fatores que se destacaram, particularmente no âmbito dos seis estudos de caso brasileiros, criando interferências que prejudicam a execução, são: *i)* a ainda baixa capacidade de coordenação geral do Ministério do Meio Ambiente (MMA); *ii)* pouca articulação e cooperação entre as instituições envolvidas dentro e fora do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama); *iii)* o órgão licenciador é permanentemente sobrecarregado com questões e demandas que não são, necessariamente, de sua responsabilidade; *iv)* intervenção importante, mas às vezes excessiva, do Ministério Público Federal (MPF); *v)* interferência política em processos e projetos; e *vi)* licenciador com baixa capacidade de acompanhamento dos projetos após a emissão da Licença de Operação (LO). Os fatores que mais contribuíram para melhorar a execução foram a participação da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac) no processo de articulação e resolução de problemas e a maior capacidade técnica do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

A segunda pergunta foi: como e por que tais condições incidem sobre a capacidade de execução? Esta capacidade fica comprometida devido a fatores como: *i)* o licenciamento ser preterido ou pouco considerado nas tomadas de decisões e pelo andamento das obras dos projetos; *ii)* contaminação ideológica do processo; *iii)* excesso de "desenvolvimentismo" dos empreendedores; *iv)* empreendedores com grande poder econômico e político; *v)* má qualidade dos estudos técnicos; *vi)* demora por parte do empreendedor no envio de documentação; *vii)* identificação de deficiências na maioria dos trabalhos/estudos, não apontando possíveis benefícios; *viii)* exigências burocráticas excessivas; *ix)* demora na emissão de licenças; *x)* questionamento do sistema trifásico de licenças; *xi)* decisões pouco fundamentadas; *xii)* audiências públicas com baixa capacidade de informação e resolução dos problemas, realizadas em uma fase em que conflitos já foram instaurados; e *xiii)* excesso de judicialização.

A terceira e última pergunta norteadora foi: quais as alternativas possíveis para aperfeiçoá-las? São feitas sugestões de melhorias de política envolvendo questões institucionais, regulatórias, contratos, multiplicidade de atores, judicialização, dentre outras. Nos seis projetos analisados, o impacto do licenciamento sobre a execução das obras pode ser assim descrito.

- UTE Candiota fase III: pouco impacto, pois a existência da infraestrutura do complexo Candiota mais a experiência do Ibama e da Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE) favoreceram a execução do processo do licenciamento.
- Ferrovia Transnordestina: muito impacto, pois faltou gestão ambiental e implantação efetiva dos programas ambientais; não houve mitigação dos impactos ambientais desde 2011 e não há relatórios de implantação de programas ambientais, além da inadequação das ações adotadas na implantação do Projeto Básico Ambiental (PBA) e a realização de vistorias técnicas.
- UHE Teles Pires: pouco impacto, pois o EIA/Rima e as licenças foram elaborados e emitidas, respectivamente, praticamente dentro do prazo previsto no cronograma.

- Metrô de Salvador: pouco impacto, pois os diversos atrasos das obras interferiram no processo de licenciamento e não o contrário.
- BRT saída sul do Distrito Federal: pouco impacto, pois o processo de licenciamento ambiental do empreendimento não enfrentou grandes entraves e não constituiu motivo de atraso da obra.
- BR-163, trecho norte de Mato Grosso a Santarém, no estado do Pará: sem impacto. Não houve atraso nas obras de pavimentação devido ao licenciamento.

SUMÁRIO EXECUTIVO