



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**TELETRABALHO COMO FERRAMENTA DE GESTÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: A
EXPERIÊNCIA DO IBRAM/DF.**

Nathália Lima De Araújo Almeida, Alisson Santos Neves, Antônio Carlos Paim Terra

[RELATO TÉCNICO] GT 3 Gestão de Organizações Públicas

TELETRABALHO COMO FERRAMENTA DE GESTÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: A EXPERIÊNCIA DO IBRAM/DF.

RESUMO

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente e enfrenta desafios que perpassam pela complexidade técnica de sua execução, como também pela sua gestão realizada pelos órgãos ambientais. No Brasília Ambiental, o controle das atividades potencialmente poluidoras se apresenta historicamente como um desafio complexo, levando a grandes filas de espera; heterogeneidade de análises; insatisfação dos interessados e dos próprios servidores. A implementação do teletrabalho no segundo semestre de 2018 forçou a criação de fluxos eficientes de processos, seja pelo estabelecimento de tarefas objetivas e organização e sistematização das informações, seja pelo aumento do grau de satisfação do servidor, levando inclusive à atração de novos membros ao setor. A inovação administrativa promovida pelo teletrabalho desenvolveu-se com nenhum investimento. Entretanto, ainda assim provou-se como uma ferramenta indispensável, atualmente, para a gestão do licenciamento, carecendo de maiores investimentos em tecnologia para atingir níveis de excelência no serviço público.

PALAVRAS-CHAVE: teletrabalho; licenciamento ambiental; gestão pública; produtividade.

INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (BRASIL, 1997)

Nesse sentido, o licenciamento ambiental executado pelo Brasília Ambiental (IBRAM) é importante e necessário por ser um instrumento que prevê condições para o estabelecimento de empreendimentos e atividades, de forma a tentar eliminar, quando possível, ou minimizar danos ao meio ambiente e, ao mesmo tempo, garantir o desenvolvimento social e econômico do DF.

A Superintendência de Licenciamento Ambiental (SULAM), unidade orgânica vinculada diretamente à Presidência do Instituto Brasília Ambiental, é a unidade com competência para regular as atividades sociais e econômicas quanto aos aspectos ambientais e coordenar o licenciamento ambiental de atividades, empreendimentos, equipamentos, produtos e processos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como daqueles capazes de causar degradação ambiental, em todo o território do Distrito Federal.

Panorama do Licenciamento no Instituto Brasília Ambiental (IBRAM)

O Instituto Brasília Ambiental, autarquia criada pela Lei Distrital 3.984, de 28 de maio de 2007, possui, dentre as suas atribuições, o controle das atividades potencialmente poluidoras do meio ambiente, com a competência de promover o licenciamento de atividades, empreendimentos, produtos e processos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como daqueles capazes de causar degradação ambiental, em todo o território do Distrito Federal.

Desde então, persiste o desafio de atender às diversas iniciativas de desenvolvimento de atividades desta natureza no território do Distrito Federal que acompanham o crescimento demográfico e expansão da malha urbana, com destaque para os parcelamentos de solo (ALMEIDA, 2019).

Por anos, a atuação do setor de licenciamento ambiental (atualmente denominado SULAM) foi no sentido de receber pedidos de licenciamento mas com carência significativa na sistematização de informações, qualificação de complexidade, padronização ou mesmo ordenamento de filas de análise e atendimentos ao público. As iniciativas de planejamento, gestão estratégica ou ações institucionais pouco alteravam o cenário caótico instaurado, seja do ponto de vista administrativo, técnico ou do próprio ambiente de trabalho.

Como primeira iniciativa visando mapeamento de processos, no período de 2015 a 2016, o Instituto contratou uma consultoria para uma avaliação do fluxo de processos exclusivo ao licenciamento ambiental. Foram cerca de 9 meses onde os consultores estiveram dentro da Autarquia atuando em conjunto com os servidores. O resultado do trabalho realizado pela empresa Elo Group trouxe informações fundamentais para que, primeiramente, pudesse ser compreendido o contexto em que se inseria a SULAM.

Diagnóstico e Prognóstico da SULAM/IBRAM - 2016

Ao fim do trabalho de consultoria, foram produzidos relatórios e materiais de divulgação interna (DISTRITO FEDERAL, 2023) que apresentam: o cenário administrativo frente aos processos em curso; a percepção de usuários externos e servidores e; propostas de redesenho visando o aprimoramento da gestão do licenciamento ambiental. Nos infográficos a seguir, estão destacados os principais tópicos em cada um dos desafios mapeados:

Figura 1 - Principais problemas indicados pela consultoria em relação ao processo de licenciamento ambiental no IBRAM. Elaboração dos autores, com base em DISTRITO FEDERAL, 2023.

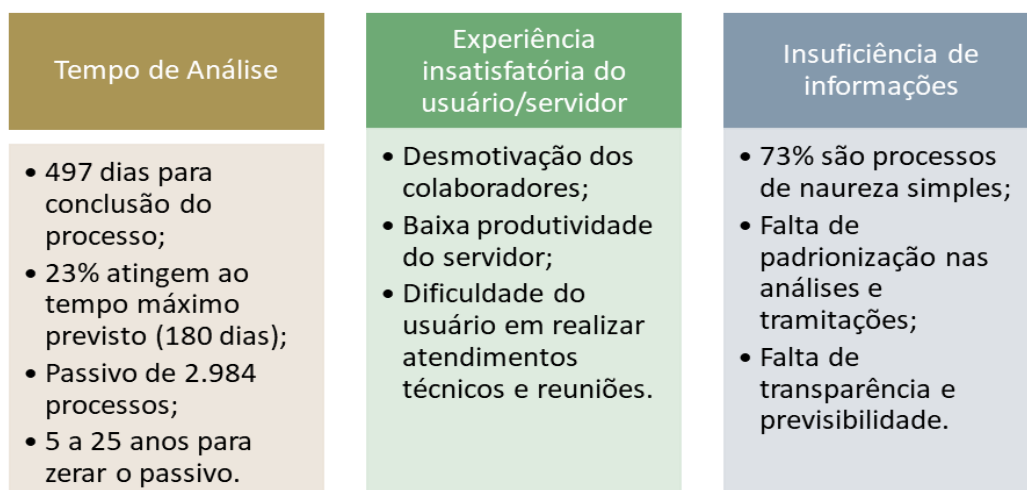


Figura 2 - Diagnóstico e propostas de aprimoramento do processo de licenciamento quanto aos aspectos de indicadores de produtividade. Fonte: DISTRITO FEDERAL, 2023.



Uma vez apresentado o contexto no qual era desempenhado o processo de licenciamento ambiental no Distrito Federal, passaremos a seguir para a seção na qual são iniciadas as ações de redesenho dos procedimentos internos, que foram empreendidos por meio da implantação de um projeto-piloto de teletrabalho para os processos em tramitação na Superintendência de Licenciamento Ambiental, o qual será detalhado a seguir.

DESENVOLVIMENTO DO PROJETO

Etapa I: Implantação do teletrabalho - projeto piloto

No segundo semestre de 2018, o Governo do Distrito Federal (GDF), a reboque das iniciativas tomadas pelo poder judiciário em esfera local e federal (SZEREMETA,

KOSINSKI e PEDRALLI, 2022), promulgou o Decreto 39.468, de 21 de novembro de 2018, reconhecendo o teletrabalho como uma modalidade de atuação dentro do serviço público distrital. Importante ressaltar que, desde 2017, o GDF utiliza o Sistema Eletrônico de Informações (SEI!) para gestão de processos administrativos e que o Instituto Brasília Ambiental, através da Superintendência de Licenciamento Ambiental, foi o primeiro ente da administração pública distrital a realizar a migração de seus processos e procedimentos impressos para o ambiente eletrônico.

Ainda naquele mesmo ano da publicação do Decreto, foi publicada a Instrução Normativa 361/2018 - IBRAM, que instituiu o projeto-piloto de teletrabalho no Instituto, em caráter de teste e restrito no máximo 30% (trinta por cento) dos servidores do setor. Ainda em 2018, a SULAM elaborou seu Plano de Trabalho voltado ao teletrabalho. Entretanto, por se tratar de um projeto inovador, que trazia incertezas e insegurança, a gestão optou por iniciar o projeto com apenas 4 servidores da SULAM, o que ocorreu a partir do segundo trimestre de 2019. A unidade de licenciamento ambiental foi o setor escolhido para iniciar o projeto em virtude da necessidade de mudança de modelo de trabalho, a partir do diagnóstico realizado, bem como pela maior facilidade de se atribuir tarefas e se verificar o seu cumprimento. A fase experimental foi concluída com êxito, onde todas as tarefas pactuadas e processos distribuídos foram devidamente cumpridos pelos servidores indicados. Nesse momento, todas as principais tarefas desempenhadas pelos servidores já haviam sido identificadas, enumeradas, qualificadas quanto à complexidade e com sua estimativa de tempo de análise. Na Tabela a seguir, têm-se exemplos de tarefas catalogadas e qualificadas, com a respectiva estimativa de tempo para sua conclusão:

Tabela 1 - Identificação, qualificação e estimativa de tempo de tarefas desempenhadas na SULAM. Fonte: DISTRITO FEDERAL (2021) (adaptado).

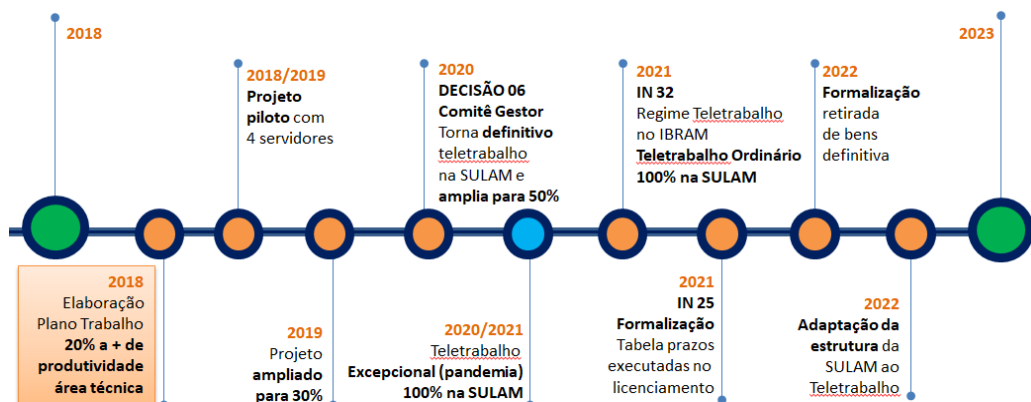
Categoria	Atividade	Complexidade	Tempo (h)
Parcelamento urbano	Análise de requerimento de LI - 1ª Análise	Baixa	8
	Análise de requerimento de LI - 1ª Análise	Média	16

Dando sequência ao projeto-piloto, foram incluídos novos servidores da SULAM, até o limite de 30%, conforme estabelecido na Instrução Normativa. O projeto foi desenvolvido e acompanhado pela unidade e pelo Comitê Gestor de Teletrabalho do Instituto. No início do exercício de 2020, já como consolidação do projeto piloto, foi instituído o teletrabalho definitivo e ordinário na SULAM, por meio da formalização do Comitê Gestor e de decisão

do Presidente do Instituto. Nesse momento, ficou aprovada a extensão da modalidade para 50% (cinquenta por cento) dos servidores da área de licenciamento ambiental.

No cronograma disposto a seguir pode-se verificar a linha do tempo do processo de construção do regime de teletrabalho na Superintendência.

Figura 3 - Linha de tempo com as principais ações executadas para a implementação do teletrabalho na SULAM.



Destaca-se, já no ano de 2019, um incremento de cerca de 50% (cinquenta por cento) em relação ao número de licenças concedidas em 2018. Estes dados, entretanto, serão mais bem discutidos na seção de “Resultados”.

Etapa II: Teletrabalho excepcional - a partir de março de 2020

Instaurado o contexto da pandemia do COVID-19, o projeto de teletrabalho em curso, o qual estendia-se a 50% da força de trabalho da SULAM, passou a ser seguido por toda a equipe, de forma compulsória, dadas as restrições impostas pelo *lockdown*. Embora o contexto adverso deste momento, a experiência já adquirida com o teletrabalho na unidade possibilitou que o setor entrasse 100% no regime de teletrabalho de forma resiliente.

Para tanto, algumas adaptações e providências foram necessárias, como a publicação da Instrução Normativa 10/2020 - IBRAM, que regulamentou o teletrabalho em caráter excepcional, assim como a Instrução Normativa 19/2020 - IBRAM, a qual permitiu, em caráter provisório, a retirada de bens/patrimônio de uso individual (computadores, cadeiras, entre outros) pelos servidores, a fim de que pudessem desempenhar suas atividades laborais no regime de teletrabalho.

A adoção do teletrabalho devido à pandemia do COVID-19 trouxe uma variável de incerteza ao modelo até então adotado pelo IBRAM. Apesar do mesmo ter se tornado uma realidade na administração pública a partir de 2020 devido à conjuntura de restrições impostas

à época (MARQUES; BACKES, 2021), a modalidade já se consolidava, por outro lado, como uma ferramenta de gestão promissora à Autarquia. Na próxima seção, serão apresentados os resultados do desempenho do Teletrabalho na Superintendência de Licenciamento Ambiental durante os últimos 4 anos (2019-2022), conforme dados compilados no Relatório de Gestão 2019-2022 (DISTRITO FEDERAL, 2022).

RESULTADOS

A instituição do regime de teletrabalho na SULAM foi baseada na intenção de atingir objetivos estratégicos dentro da Superintendência, em especial o de aumentar a produtividade e a qualidade das atividades desempenhadas e de promover a cultura orientada para resultados, com foco no incremento da eficiência e da efetividade dos serviços prestados à sociedade.

Nesse sentido, na medida em que o regime de teletrabalho proporciona uma melhoria na qualidade de vida do servidor, busca-se como contrapartida uma melhoria no comprometimento e nos resultados apresentado pelo servidor, o que contribui para uma relação de ganha-ganha (*win-win situation*) entre a Instituição e o servidor público (qualidade de vida com mais produtividade profissional).

Em breve relato sobre o contexto da Superintendência de Licenciamento Ambiental, podemos citar que antes da implementação do teletrabalho na unidade, existiam situação gerenciais que prejudicavam a sua produtividade, dentre as quais podemos citar: maior subjetividade na análise técnica, dificuldade para o estabelecimento de prazos para execução das tarefas, ambiente de trabalho que trazia maior desmotivação profissional, “presenteísmo” (presente-ausente), dificuldade de concentração e atritos profissionais entre pares e níveis organizacionais.

Em decorrência dessa situação, para além de outros fatores causadores, tínhamos como consequência: mais tempo para execução da análise processual, aumento do passivo processual – fila de análise, diminuição da força de trabalho, dificuldade para retenção da força de trabalho (seja de servidores efetivos, cedidos ou de comissionados).

Diante de tal conjuntura, a SULAM participou desde a criação da IN IBRAM 361/2018 (a qual possibilitou a criação do teletrabalho como projeto-piloto no Brasília Ambiental) acreditando no uso do regime de teletrabalho como uma ferramenta de gestão organizacional que poderia proporcionar melhoria para a unidade e para todo o Instituto.

A partir do regime de teletrabalho houve uma maior facilidade de aceitação no estabelecimento de prazos para execução das tarefas e da criação de métricas de mensuração

do trabalho. Ademais, o atrativo profissional da melhoria da qualidade de vida proporcionado pelo teletrabalho contribuiu para o retorno de servidores ao setor de licenciamento, vindos de forma espontânea e mais motivados ao trabalho. Além do retorno, houve ganho na retenção de servidores (de dentro e fora do IBRAM) e dos comissionados (assessores das Diretorias que trabalham como analistas técnicos). Quanto aos assessores, os quais têm uma rotina de trabalho extremamente técnica e ocupam cargos de remuneração não tão atraente, o teletrabalho serviu como um valor agregado que contribuiu para a permanência desses colaboradores.

O mesmo ocorreu com servidores que compõem a Força-Tarefa no IBRAM e são efetivos de outros órgãos do GDF. Com o teletrabalho, houve a retenção desses servidores bem como a incorporação de outros servidores pela Força-Tarefa em virtude da possibilidade de exercerem as atividades laborais no regime de teletrabalho.

Como consequência dos ganhos de produtividade alcançados com o processo de implementação do teletrabalho, houve melhora na análise técnica dos processos de licenciamento, trazendo maior objetividade em sua execução (busca de soluções, foco ambiental, padronização da análise técnica, maior qualidade nas atividades desempenhadas), diminuição de prazo para execução da tarefa de análise técnica, com a resultante diminuição da judicialização de processos de licenciamento ambiental, diminuição do passivo processual e aumento no atendimento aos prazos legais estabelecidos na Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997.

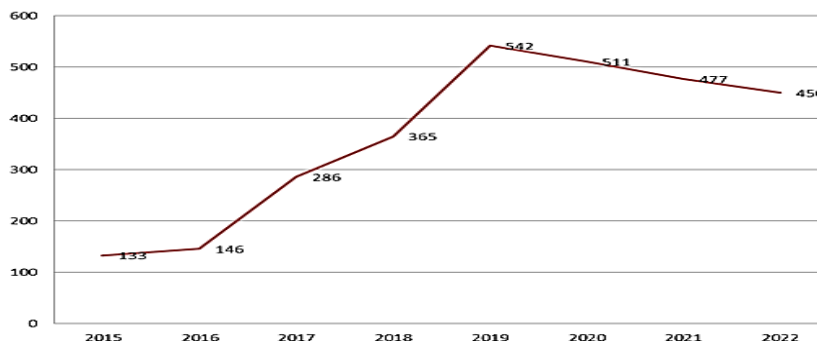
A partir da elaboração do Plano de Trabalho da SULAM para o regime de teletrabalho, foi publicada a Instrução Normativa nº 25, de 19 de agosto de 2021, a qual instituiu a tabela dos prazos de referência para a execução das tarefas desempenhadas pela equipe técnica da SULAM e de suas unidades e estabelece os critérios e variáveis para a atualização das tarefas e dos prazos.

Conforme comparativo entre os achados do diagnóstico feito em 2015 e de levantamento realizado em 2020, o tempo de processamento dos processos de licenciamento ambiental caiu da média de 497 dias para 182 dias. Assim, podemos apontar, sem sombra de dúvidas, que a implementação do teletrabalho na SULAM, a partir de 2018/2019, contribuiu sobremaneira para o alcance desses resultados.

Em 2019, 30% da força de trabalho da SULAM estava no regime de teletrabalho e produzindo entre 40% e 50% das licenças ambientais, o que revela também o ganho de produtividade com o uso do teletrabalho. Assim, no que se refere à quantidade de atos autorizativos emitidos pela SULAM, podemos observar que também ocorreu sensível

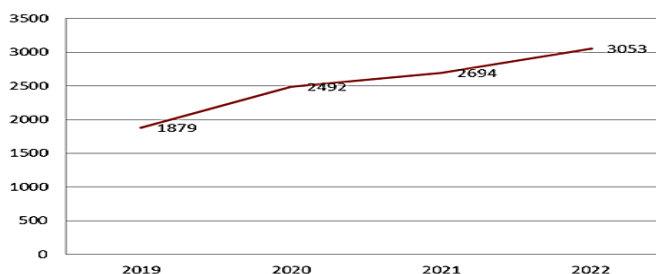
aumento durante o regime de teletrabalho. Embora a emissão de uma licença ambiental dependa de inúmeros fatores, vemos igualmente um ganho de produtividade nesta tarefa.

Figura 4 - Gráfico indicando o aumento de licenças e autorizações ambientais emitidas pela SULAM. Fonte: Sistema URUTAU (2023)



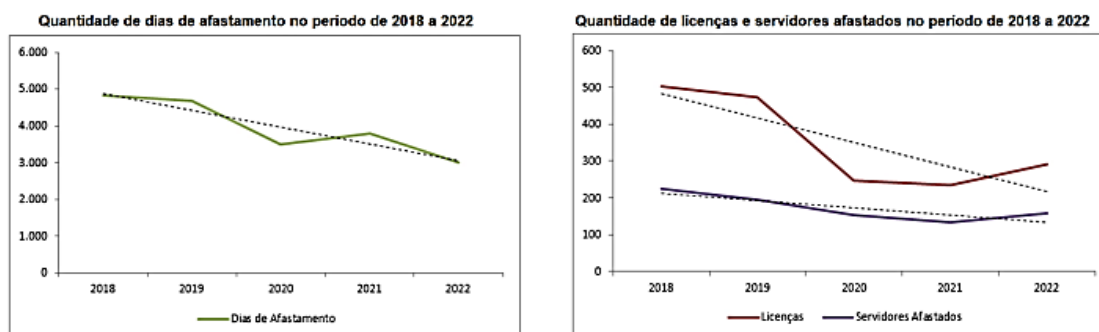
A seguir apresentamos os dados referentes aos documentos técnicos produzidos pela SULAM nos últimos 4 anos (2019-2022).

Figura 5 - Gráfico indicando o aumento de documentos técnicos produzidos no âmbito da SULAM. Fonte: Sistema SEI (2023)



Nos gráficos que seguem, constam os totais registrados nos anos de 2018 e 2019, em que o teletrabalho ainda era um projeto piloto no IBRAM e sendo testado com um número bastante restrito de servidores de uma única unidade, e os anos de 2020 a 2022, quando esse modelo de trabalho foi institucionalizado, alcançado todas as áreas cujas atividades possibilitavam sua implantação.

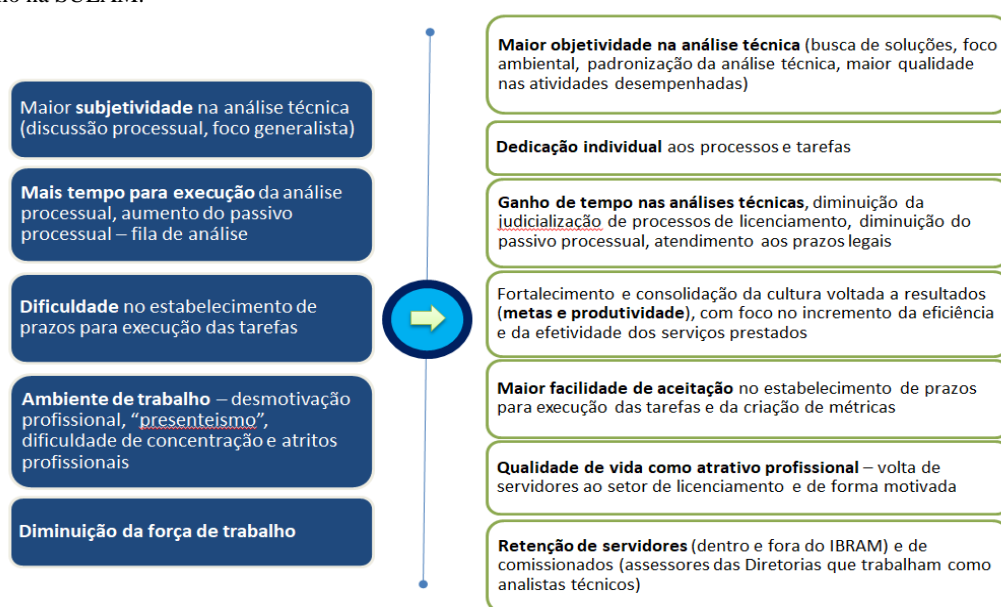
Figura 6 - Gráfico demonstrando a quantidade de dias de afastamento durante o período de teletrabalho. Fonte: DIGEP/IBRAM (2023).



Embora estas informações estejam no Informativo SUAG (108043161) elaborado tendo por base todos os servidores do Instituto, podemos ver uma convergência desses dados com os achados específicos da SULAM, os quais corroboram os resultados verificados na unidade.

A seguir apresentamos um esquema resumo que aponta os ganhos de gestão diretos e indiretos que foram obtidos com o teletrabalho.

Figura 7 – Uso do teletrabalho como ferramenta de gestão organizacional. Apresentação dos ganhos com a implementação do teletrabalho na SULAM.



CONCLUSÕES

A sociedade exige serviços públicos mais ágeis e de qualidade e o uso de tecnologias da informação tem contribuído nesse processo. Um desafio aos administradores públicos é encontrar novos métodos para que os serviços prestados pelo Estado tenham a maior eficiência possível (FREITAS, 2008)

O teletrabalho no Instituto Brasília Ambiental trouxe consigo uma série de mudanças estruturais na gestão de processos de licenciamento ambiental que, por sua natureza, possui um elevado grau de complexidade e diversos procedimentos específicos para sua execução.

O arcabouço legal acerca do teletrabalho, em diversos âmbitos da administração pública, sempre indica a necessidade de maior eficiência e produtividade, para que a própria ferramenta se estabeleça, se consolide e se justifique. Dessa forma, ao optar pelo teletrabalho, a Superintendência de Licenciamento do IBRAM optou, também, por um processo de transformação interna que possibilitou índices de produtividade até então nunca alcançados (DISTRITO FEDERAL, 2022).

Dentre os principais resultados positivos do teletrabalho (BARROS e SILVA, 2009), obteve-se, na SULAM:

- a. Cumprimento rigoroso aos regramentos internos e legislações referentes ao teletrabalho;
- b. Ímpeto à revisão de fluxos, procedimentos e rotinas internas visando à parametrização de tarefas;
- c. Incorporação da cultura voltada a resultados, ganho de produtividade, controle de metas, prazos e entregas, simplificação de processos, utilização de novos meios de comunicação;
- d. Superação de desafios históricos, como as filas de análise e adequação aos prazos de análises estabelecidos pela Resolução CONAMA 237/1997 (em até 180 dias);
- e. Reconhecimento institucional, tornando-se referência dentro do GDF para adoção de teletrabalho, quer pelas normatizações, quer pelas ferramentas desenvolvidas;

Quanto às desvantagens da ferramenta, Barros e Silva (2009) levantaram diversos estudos que indicaram consequências negativas acerca de sua implementação. No Instituto, observou-se, de forma geral, falhas de comunicação (seja interna, seja com o público externo/usuário), bem como o distanciamento dos membros da equipe (ou isolamento). Estas ocorrências corroboram os levantamentos dos citados autores, entretanto, os benefícios obtidos com o teletrabalho superam, em escala muito maior, as dificuldades encontradas.

RECOMENDAÇÕES

A adoção do teletrabalho na Superintendência de Licenciamento do Instituto Brasília Ambiental comprova-se uma experiência de sucesso dentro da gestão ambiental, mas que pode ser replicada a quaisquer ramos da administração pública.

Para sua consolidação e aprimoramento, destacam-se algumas questões relevantes, a saber:

- a) Atenção maior às rotinas de comunicação interna a cargo da chefia superior;
- b) Manutenção de expedientes presenciais sob determinada periodicidade, visando minimizar os efeitos provocados pelo isolamento profissional e a perda de vínculo com a instituição;
- c) Capacitação contínua das chefias e atuação próxima do setor de gestão de pessoas;
- d) Revisão sistemática de tarefas e parâmetros de trabalho, seja para melhor enquadramento da tarefa, seja para ajuste do prazo para sua conclusão;
- e) Investimento em canais de atendimento, como aplicativos de mensagens instantâneas em contas corporativas; transferência de chamadas e central de atendimento (*call center*), entre outros, ampliando as formas de contato com o usuário externo;
- f) Investimento em TI voltado à comunicação e gestão de teletrabalho, seja para auxílio na aferição de produtividade, como evitando o uso de ferramentas informais para assuntos profissionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ROSENFELD, C. L.; ALVES, D. A. Teletrabalho. In: CATTANI, A. D.; HOLZMANN, L. (Orgs.). Dicionário de trabalho e tecnologia. Porto Alegre: Zouk, 2011b. p. 414-418.

SZEREMETA, I; KOSINSKI, A. PEDRALLI, L. Atuação voltada para o resultado: a adoção do modelo de Teletrabalho Parcial. IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.

ALMEIDA, N. L. A. Externalidades ambientais negativas da ocupação irregular do DF: a experiência de Vicente Pires - DF. Textos para Discussão - n. 64 (2019) - Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Resolução CONAMA Nº 237, de 19 de dezembro de 1997.

MARQUES, Priscilla Aline Gonçalves; BACKES, Danieli Artuzi Pes. Experiência bem sucedida de teletrabalho na administração pública – o caso de um órgão do judiciário brasileiro. Humanidades & Inovação, v. 8, n. 48, p. 46-65, 2021.

DISTRITO FEDERAL. Apresentação: Diagnóstico do Licenciamento Ambiental. In: Processo de Gestão Administrativa - Mapeamento de Processos (00391-00002926/2023-41). Acesso em: 25/03/2023.

DISTRITO FEDERAL. Relatório de Gestão (2019-2022). In: Processo de Gestão Administrativa - Planos, Programas e Projetos de Trabalho (00391-00008743/2022-59). Acesso em: 20/03/2023.

ROCHA, C. T. M. DA .; AMADOR, F. S.. O teletrabalho: conceituação e questões para análise. Cadernos EBAPE.BR, v. 16, n. Cad. EBAPE.BR, 2018 16(1), p. 152–162, jan. 2018.

FREITAS, S. R. Teletrabalho na administração pública federal: uma análise do potencial de implantação na diretoria de marcas do INPI. 2008. 120f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

FILARDI, F.; CASTRO, R. M. P. D.; ZANINI, M. T. F.. Vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública: análise das experiências do Serpro e da Receita Federal. Cadernos EBAPE.BR, v. 18, n. Cad. EBAPE.BR, 2020 18(1), p. 28–46, jan. 2020.

BARROS, A. M.; SILVA, J. R. G. DA .. Percepções dos indivíduos sobre as consequências do teletrabalho na configuração home-office: estudo de caso na Shell Brasil. Cadernos EBAPE.BR, v. 8, n. Cad. EBAPE.BR, 2010 8(1), p. 71–91, mar. 2010.