



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Adriana de Oliveira Pinheiro

Legislativo e Licenciamento Ambiental no Brasil sob a perspectiva federativa

Brasília - DF
2023

Adriana de Oliveira Pinheiro

Legislativo e Licenciamento Ambiental no Brasil sob a perspectiva federativa

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção de título de Doutora em Ciência Política.

Área: Política e Instituições
Linha de Pesquisa: Legislativo e Políticas Públicas.

Aprovado pela seguinte Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos Mello Machado (IPOL/UnB)
Orientador

Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (IPOL/UnB)
Coorientadora

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho (IPOL/UnB)
Examinador Interno

Prof. Dra. Ana Regina Villar Peres Amaral (CEFOR/CD)
Examinadora Externa

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva (IDP e Senado Federal)
Examinador Externo

Brasília/DF, 30 de Março de 2023.

AGRADECIMENTOS

Meu eterno agradecimento a mulher que mais admiro no meio acadêmico, professora e parceira, Suely Araújo, cuja disposição foi fundamental para a realização desta pesquisa.

Obrigada por aceitar me coorientar e por me apoiar sempre.

Às minhas falecidas avós, que nunca tiveram a oportunidade de entrar na faculdade, mas que sempre me incentivaram. Agradeço a Izabela Pinheiro, Maria Arruda, minha mãe, Julia Rodrigues, Maria Luiza, Danielle Freire, entre tantas outras mulheres que são fonte de admiração.

É um orgulho ser a primeira pessoa da minha família a elaborar uma tese. Obrigada ao meu pai, Luiz Adriano, e ao meu irmão, Mateus Adriano, pelas palavras de apoio.

Agradeço ao meu orientador, Carlos Machado, e aos membros da banca, Denilson Bandeira, Ana Regina e Rafael Silva. Obrigada pela disponibilidade, atenção e tempo.

Aos meus colegas do Unicef, pelo apoio emocional e palavras motivacionais. Obrigada Liliana e Santiago, por sempre acreditarem no meu potencial.

Agradeço a Deus, pela onipresença em zelar e guiar meus caminhos.

A natureza é o bem mais precioso da humanidade e sua preservação é imprescindível para que o amanhã seja factível. Torço para que haja conciliação entre a proteção do ambiente e o desenvolvimento econômico.

“Embora eu seja municipalista, eu sou ambientalista em primeiro lugar”

(Trecho da entrevistada Andrea Strudel).

RESUMO

Ainda há pouca literatura recente que se preocupe com o impacto subnacional nos processos legislativos nacionais. Nesse sentido, essa tese busca dar sequência no estudo de linha de pesquisa sobre estudos legislativos com ênfase na perspectiva federativa e no papel dos governos subnacionais. É analisada a dinâmica parlamentar dos conflitos federativos nas matérias afetas à base regulatória da política ambiental, em especial o licenciamento ambiental, tema em que o conflito federativo está claramente caracterizado. Os casos selecionados são o processo que originou a Lei Complementar n° 140/2011 e a proposta de Lei Geral do Licenciamento Ambiental (PLP n° 12/2003 e apensos). Buscou-se compreender o processo de negociação e quais orientações prevaleceram ao longo da tramitação. Foi realizado rastreamento do processo legislativo e análise de conteúdo de 22 entrevistas, com ênfase na narrativa analítica a partir da perspectiva dos entrevistados. O enquadramento teórico escolhido foi o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon. Foram destacados nos fluxos, nos dois processos legislativos rastreados, a questão federativa e o impacto estadual. Os resultados apontam que a Lei Complementar conseguiu resolver, em parte, o problema sobre as atribuições dos entes em licenciamento. Já o substitutivo sobre a Lei Geral, aprovado na Câmara, apresenta retrocessos na definição dos procedimentos de licença. O papel dos governos subnacionais se mostrou relevante nos dois processos estudados.

Palavras-Chaves: Dinâmica Parlamentar; Licenciamento Ambiental; Múltiplos Fluxos; Processo Legislativo.

ABSTRACT

Today, there are few recent studies that consider the subnational impact on national legislative processes in Brazil. This thesis seeks to continue the study in the line of research on legislative studies with emphasis in the federative perspective and in the role of subnational governments. This study approaches the parliamentary dynamics in scenario of federative conflicts in matters related to the regulatory basis of environmental policy, in particular environmental licensing, an issue in which the federative conflict is clearly characterized. The selected cases are the process that gave rise to Complementary Law n. 140/2011 and the proposal for the Licensing Law (PLP n. 12/2003 and others). We sought to understand the negotiation process and which guidelines prevailed throughout the process. Tracking of the legislative process and content analysis of 22 interviews were carried out, with emphasis on the analytical narrative from the perspective of interviewed. The framework was Multiple Streams Model. The results indicate that the Complementary Law was able to solve, in part, the problem about the attributions of entities in licensing. The substitute approved in the Chamber for the General Law presents setbacks in the definition of license procedures. It is highlighted that the role of subnational governments proved to be relevant in the two processes considered.

Keywords: Environmental Licensing; Legislative Process; Multiple Streams Model; Parliamentary Behavior.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIA - Avaliação de Impacto Ambiental

ANA - Agência Nacional de Águas

Abema - Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente

Abrampa - Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente

Anamma - Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente

APP - Áreas de Preservação Permanente

CAPADR - Comissões Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

Cetesb - Companhia de Tecnologia de Saneamento Básico e de Controle da Poluição das Águas

CF - Constituição Federal

CFT - Comissão de Finanças e Tributação

CMADS - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

CNI - Confederação Nacional da Indústria

Conama - Conselho Nacional do Meio Ambiente

Consema – Conselho Estadual do Meio Ambiente

EIA - Estudo Prévio de Impacto Ambiental

Feema - Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente

Fiesp - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FPA - Frente Parlamentar da Agropecuária

GT - Grupo de Trabalho

Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBDF - Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal

ICMBio - Instituto ChicoMendes de Conservação da Biodiversidade

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Prestação de Serviços

IVA - Imposto sobre Valor Agregado

LAC - Licença por Adesão e Compromisso

LC - Lei Complementar

LI - Licença de Instalação

LP - Licença Prévia

LO - Licença de Operação

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MMF – Modelo de Múltiplos Fluxos

MP - Medida Provisória ou Ministério Público

OCB - Organização das Cooperativas do Brasil

ONGs - Organizações Não-Governamentais

PL - Projeto de Lei

PLP - Projeto de Lei Complementar

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

PT - Partido dos Trabalhadores

Rima - Relatório de Impacto Ambiental

SFB - Serviço Florestal Brasileiro

Sema - Secretaria Especial do Meio Ambiente

Sisnama - Sistema Nacional do Meio Ambiente

Sudepe - Superintendência do Desenvolvimento da Pesca

Sudhevea - Superintendência da Borracha

UC - Unidade de Conservação

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA E QUADROS

Figura 1 – Modelo de Múltiplos Fluxos	22
Quadro 1 – Modelo do questionário aplicado aos entrevistados.....	40
Quadro 2 – Lista dos entrevistados.....	43
Quadro 3 - Principais leis ambientais de aplicação nacional aprovadas após CF..	53
Quadro 4 – Classificação dos textos apresentados na Câmara dos Deputados durante a tramitação da Lei Complementar	90
Quadro 5 – Classificação dos textos apresentados na Câmara dos Deputados durante a tramitação do PL nº 3729/2004	136

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 REVISÃO DE LITERATURA.....	12
2.1 O Modelo de Múltiplos Fluxos.....	12
2.1.1 Fluxo dos Problemas	15
2.1.2 Fluxo das Soluções	17
2.1.3 Fluxo Político	19
2.1.4 Janelas de Oportunidade e Empreendedor Político	20
2.1.5 Desafios, críticas e refinamentos	22
2.1.6 MMF aplicado ao processo legislativo	25
2.2 A atuação dos entes subnacionais no Congresso Nacional	26
3 METODOLOGIA.....	33
3.1 Pergunta de pesquisa e objetivos	34
3.2 Seleção dos casos.....	35
3.3 Coleta dos Dados	37
3.4 Análise dos Dados	43
4 PANORAMA HISTÓRICO DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA	46
5 A LEI COMPLEMENTAR DA COOPERAÇÃO FEDERATIVA	54
5.1 Contextualização.....	54
5.1.1 Sistema Nacional do Meio Ambiente, limitações e desafios.....	54
5.1.2 As atribuições dos entes federados em matéria ambiental e a ideia da Lei Complementar	56
5.2 O Conteúdo da Lei Complementar nº 140/2011.....	60
5.3 Os múltiplos fluxos na perspectiva dos atores partícipes	64
5.3.1 Fluxo dos problemas.....	65
5.3.2 Fluxo das soluções.....	71
5.3.3 Fluxo político.....	82
5.4 Síntese dos resultados da pesquisa no processo da Lei Complementar nº 140	90
6 A LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	92
6.1 Contextualização	92
6.1.1 A legislação em vigor sobre licenciamento ambiental	92
6.1.2 As principais regras sobre licenciamento emitidas pelo Conama	95
6.2 O conteúdo da Lei Geral do Licenciamento Ambiental	98
6.2.1 A ideia da Lei Geral e os principais assuntos em debate.....	98
6.2.2 O nível de delegação dos pareceres da Lei Geral	100
6.3 Os múltiplos fluxos na perspectiva dos atores partícipes	108
6.4.1 Fluxo dos problemas.....	109
6.3.2 Fluxo das soluções.....	117
6.3.3 Fluxo político.....	127
6.4 Síntese dos resultados da pesquisa no processo da Lei Geral do Licenciamento Ambiental	136
7 CONCLUSÕES.....	139
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	142

1 INTRODUÇÃO

Alguns autores abordam a influência dos governos subnacionais nas decisões legislativas (ABRANCHES, 1988; ABRUCIO, 1998; RODDEN, 2005; ARAÚJO; SILVA, 2012; PRADO, 2018), mas a literatura sobre o tema ainda não é numerosa. Como há poucos estudos que levem em consideração o papel dos entes subnacionais, essa pesquisa busca dar sequência a trabalho anterior da doutoranda, cujos achados empíricos demonstram que a orientação estadual prevaleceu no comportamento parlamentar na questão da renegociação das dívidas estaduais (PINHEIRO, 2018). A ideia é consolidar linha de pesquisa com foco no papel dos governos subnacionais na dinâmica legislativa com ênfase perspectiva federativa.

De acordo com Araújo e Silva (2012), há algumas limitações no que diz respeito ao entendimento sobre o papel dos parlamentares e demais atores no processo legislativo, muitas vezes deixados em segundo plano em relação ao poder do executivo federal e dos líderes partidários na dinâmica legislativa.

A motivação para a elaboração desta pesquisa é fornecer suporte às lacunas da literatura no campo de estudos legislativos. Parte-se das seguintes indagações iniciais: qual o papel dos governos subnacionais no legislativo brasileiro? Como os conflitos federativos reverberam no comportamento parlamentar em nível federal? Qual é dinâmica desses conflitos federativos nas matérias afetas à base regulatória da política ambiental?

O objetivo principal é compreender como é a dinâmica parlamentar e a atuação dos governos subnacionais e respectivas associações nos processos legislativos relacionados ao licenciamento ambiental no país, que é o instrumento fundamental para a Política Nacional do Meio Ambiente (PNAMA) (VIANA; ARAÚJO, 2010).

A hipótese diz respeito à validação do modelo dessa pesquisa. Busca-se testar se a dinâmica dos fluxos prevista por Kingdon viabilizou a aprovação da Lei Complementar nº 140/2011 e como ela tem influenciado a não decisão na Lei Geral do Licenciamento.

A opção pela política ambiental e pelo licenciamento vem do fato de esses assuntos envolverem a questão federativa de forma explícita. É importante ressaltar que foram promulgadas, no período de 1988 a 2022, quase 30 mil normas¹. Grande parte

¹ Para mais informações acessar <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/>

dessas medidas não tem questões federativas envolvidas, ao contrário das normas relacionadas à política ambiental, motivo pelo qual a pesquisa é pertinente para análise do papel dos entes subnacionais.

Estudar esse instrumento é significativo na área de meio ambiente e parece ser simbólico no que diz respeito ao retrato do comportamento parlamentar, ainda mais que é pouco explorado no campo da Ciência Política.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente² formalizou há quatro décadas o Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama, composto dos órgãos ambientais federais, estaduais e municipais. O Sisnama ainda tem problemas claros de consolidação (ARAÚJO, 2008; SANTANA; LEUZINGER; SILVA, 2019). A política ambiental é a única área de políticas públicas em que se aprovou Lei Complementar exatamente para resolver conflitos federativos³, ao regulamentar o artigo 23 da Constituição quanto a atribuições dos entes federados, e será estudada nesta pesquisa porque aborda explicitamente os poderes de emitir licenças ambientais.

Não se intenta explicar a dinâmica de todos os processos decisórios no parlamento, mas trazer exemplos que demonstrem outras formas de influências que moldam o comportamento parlamentar para além dos partidos políticos e do governo federal, conforme já constatado em pesquisa anterior na área fiscal (PINHEIRO, 2018). A política ambiental parece uma sequência consistente para os estudos sobre a influência legislativa dos governos subnacionais.

O Modelo clássico de Múltiplos Fluxos - MMF (KINGDON, 2011) foi escolhido, com refinamentos, como o enquadramento teórico, por enfatizar os processos de definição da agenda em cenários em que há várias possibilidades de tomada de decisão, como é o caso do legislativo.

Sobre a seleção dos casos, esta pesquisa se propõe a rastrear os dois principais processos decisórios que abordaram o licenciamento e que ganharam destaque na agenda legislativa nos últimos anos. Os dois casos escolhidos são permeados de conflitos federativos. Como o licenciamento ambiental envolve distribuição de tarefas entre os três níveis da federação, a interação entre os entes federados, muitas vezes, é conflituosa em

² Lei nº 6.938/1981. Além de instituir o Sisnama, essa lei também tornou o licenciamento ambiental obrigatório em todo o país (art. 10).

³ Lei Complementar nº 140/2011.

relação a interpretação do órgão licenciador, e geram repercussões nas discussões legislativas sobre o tema.

Os processos são o que gerou a Lei Complementar (LC) nº 140/2011⁴, que aborda a política ambiental em geral e em específico as atribuições dos entes federados em licenciamento ambiental, e o Projeto de Lei (PL) nº 3.729/2004 e apensos, que é uma proposta de Lei Geral sobre Licenciamento Ambiental aprovada na Câmara. Procurou-se trabalhar de forma integrada a dinâmica parlamentar, a questão federativa e o impacto subnacional nos dois processos legislativos rastreados.

Além desta Introdução, a tese se divide em seis capítulos, que serão apresentados a seguir.

O capítulo 2 traz o referencial teórico. É exposto o enquadramento teórico que será utilizado nos dois processos escolhidos: o MMF (KINGDON, 2011), com refinamentos. A grande vantagem desse modelo é a ênfase dada ao processo de formulação de agenda a partir de três fluxos: o fluxo dos problemas, o das alternativas e o campo político (GÖTTEMS, 2010; CAPELLA, 2006). Em seguida, é mostrada a literatura sobre a atuação dos entes subnacionais no Congresso Nacional, os casos de influência estadual na arena fiscal e os achados empíricos de pesquisa anterior.

O terceiro capítulo é a metodologia, que se divide em: pergunta de pesquisa e objetivos; seleção e coleta dos casos; e análise dos dados.

O próximo capítulo contextualiza a política ambiental no Brasil do ponto de vista federativo, com foco especial no licenciamento ambiental e na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

No quinto e no sexto capítulos, são apresentados os resultados dos dois estudos de caso, tendo como base as entrevistas realizadas e o rastreamento dos processos legislativos com aplicação do MMF. Por fim, tem-se as considerações finais.

⁴ Projeto de Lei Complementar nº 12/2003 e apensos, numeração da Casa Iniciadora, a Câmara dos Deputados.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A fundamentação teórica que servirá como base para o desenvolvimento desta pesquisa está dividida em duas seções.

A primeira aborda o enquadramento teórico utilizado, que é o modelo clássico de múltiplos fluxos de Kingdon (2011). O modelo será utilizado no estudo dos dois processos selecionados sobre licenciamento ambiental (PLP nº 12/2003 e apensos, e PL nº 3.729/2004 e apensos). Também são apresentadas críticas e atualizações ao modelo.

A segunda seção versa sobre a atuação dos entes subnacionais no legislativo federal brasileiro.

2.1 O Modelo de Múltiplos Fluxos

Primeiramente, é apresentada a conceituação original de John W. Kingdon⁵ sobre o Modelo de Múltiplos Fluxos (MMF). O autor propõe um modelo fluído, a partir de três fluxos interdependentes e simultâneos, no qual o momento da convergência possibilita a tomada decisão em relação à política pública.

O livro “*Agendas, alternatives, and public policies*” (edição de 2011) é referência no processo de formulação de políticas, tanto pela abordagem interdisciplinar, como pela ênfase nas instituições, nos participantes do fluxo de políticas e nas janelas de oportunidades, que garantem o sucesso ou fracasso de uma política. O modelo permite a compreensão dos processos decisórios por meio de uma abordagem que é dinâmica, flexível e realista.

Kingdon levou mais de dez anos para escrever o livro, com constante aprimoramento e revisão de ideias e conceitos, com mudanças significativas em cada uma delas. A primeira edição foi publicada em 1984, a segunda em 1995 e a terceira em 2011, demonstrando a relevância da obra para os estudos de políticas públicas mesmo com o passar do tempo.

⁵ John W. Kingdon é um cientista político americano nascido em 1940. Ele é professor emérito da Universidade de Michigan, onde lecionou por mais de quarenta anos. Kingdon é bacharel em Ciências Políticas pela Universidade de Michigan e doutor em Ciência Política pela Universidade de Minnesota.

O Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon foi desenvolvido em um contexto histórico e acadêmico particular, influenciado por outras teorias e abordagens de política pública. Vale ressaltar que o período dos anos 1970 foi marcado por uma crise de governabilidade em diversos países, caracterizado por problemas econômicos, sociais e políticos, que desafiavam as capacidades dos governos. Essa crise foi acompanhada por um aumento da diversidade e da complexidade dos problemas e das demandas sociais, e pela emergência de novos atores e interesses na arena política (HUNTINGTON, 1975).

As abordagens do incrementalismo, do equilíbrio pontuado e do *garbage can* representam diferentes perspectivas sobre a formulação de políticas e são antecedentes importantes que levaram a criação do MMF.

A abordagem incrementalista sugere que as políticas públicas são formuladas a partir de alterações incrementais, em vez de grandes mudanças revolucionárias. Os tomadores de decisão agem com base em informações incompletas e estão limitados. Nesse modelo, a mudança ocorre gradualmente, com pequenos ajustes nas políticas existentes (DYE, 2009).

A abordagem de equilíbrio pontuado, por outro lado, sugere que as políticas públicas passam por mudanças significativas em momentos específicos de crise ou mudança política. Em vez de mudanças graduais e contínuas, a política passa por períodos de estabilidade seguidos por grandes mudanças, muitas vezes em resposta a eventos imprevisíveis e perturbadores (JONES; BAUMGARTNER, 2007).

A abordagem *garbage can* sugere que a formulação de políticas é um processo caótico e esporádico. As soluções são encontradas para problemas que são empurrados para o processo de formulação de políticas em momentos aleatórios. Tomadores de decisão, problemas e soluções são todos jogados juntos na "lata de lixo" da formulação de políticas, e as soluções resultantes são frequentemente arbitrárias e imprevisíveis (MARCH; OLSEN, 1972).

O Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2011), em contraste, sugere que a formulação de políticas é influenciada por múltiplos fluxos independentes, cada um seguindo seu próprio caminho. Portanto, leva em consideração a complexidade e a dinamicidade do processo de formulação de políticas, identificando os múltiplos fluxos e

a janela de oportunidade como fatores importantes para entender como as políticas são formuladas e implementadas com sucesso. Nessa perspectiva:

A formulação de políticas públicas é um processo que combina a construção de problemas. Cada um desses processos envolve a ação de grupos de indivíduos que interagem com outros grupos de indivíduos, com os governos federal, estadual e local. As políticas públicas resultantes são frequentemente compromissos entre interesses conflitantes (KINGDON, 2011, p. 133, tradução nossa).

Nesse sentido, Kingdon (2011) apresenta o Modelo de Múltiplos Fluxos, que explica como os problemas, as soluções políticas e o processo político interagem para levar à adoção de determinada política pública em um ambiente político complexo. O autor destaca que esses elementos são interdependentes e que a disponibilidade de soluções pode afetar as políticas a serem consideradas. Um ambiente político complexo é aquele em que há muitos atores e interesses envolvidos, múltiplos problemas e crises ocorrendo simultaneamente, além de muitas informações e incertezas. Nesse tipo de ambiente, a formulação de políticas se torna mais difícil, pois é preciso lidar com a interação desses diversos fatores (KINGDON, 2011). Cabe destacar que:

Os três fluxos - problemas, políticas e política - não estão necessariamente sincronizados no tempo. As mudanças nos fluxos podem ocorrer independentemente uns dos outros, e eles têm tempos diferentes de desenvolvimento e operação. Além disso, os fluxos podem se mover em direções diferentes. Por exemplo, uma questão pode aparecer no fluxo de problemas, mas não na política, e assim por diante. Assim, os fluxos são interdependentes, mas não determinantes uns dos outros. Essa dinâmica dos fluxos fornece a base para entender a formação da agenda (KINGDON, 2011, p. 88, tradução nossa).

Este parágrafo descreve a interdependência dos três fluxos (problemas, políticas e política) na formação da agenda. Embora os fluxos estejam relacionados entre si, eles podem se desenvolver independentemente uns dos outros e em diferentes direções. Por exemplo, uma questão pode surgir no fluxo de problemas, mas não na política. Compreender a dinâmica desses fluxos é fundamental para entender como as questões são colocadas na agenda. Os três fluxos serão resumidos e detalhados na sequência.

O **fluxo de problemas** é o processo pelo qual os problemas são identificados e definidos como questões públicas que exigem uma solução política. Os problemas podem surgir de várias fontes, incluindo especialistas, grupos de interesse, meios de comunicação e outros atores políticos. A definição de um problema pode ser influenciada por fatores externos como a agenda política atual, a opinião pública e as mudanças nas condições econômicas e sociais.

O **fluxo de políticas ou soluções** é o processo pelo qual as soluções políticas são desenvolvidas para resolver os problemas identificados. Existem várias fontes de soluções políticas, incluindo especialistas, grupos de interesse, partidos políticos, entre outros atores políticos. As soluções políticas podem ser influenciadas por fatores como a ideologia política, a experiência de políticas anteriores e a disponibilidade de recursos.

O **fluxo político** é o processo pelo qual as soluções políticas são consideradas e debatidas em um ambiente político. As políticas são avaliadas por atores políticos, como legisladores, burocratas e grupos de interesse, e podem ser adotadas, modificadas ou rejeitadas. O processo político é caracterizado por incerteza, conflito e negociação. Depende da pressão exercida por grupos, pelo governo em exercício e pelo “humor nacional” no momento.

2.1.1 Fluxo dos Problemas

O fluxo de problemas consiste na identificação de questões que precisam ser resolvidas pelo governo. Os problemas podem vir a se tornar questões públicas que exigem uma solução política. Para que um problema se torne uma questão pública, é necessário que sejam atendidos certos critérios, como o reconhecimento de que o problema afeta o interesse público e que sua solução requer a ação do governo (KINGDON, 2011, p. 90-116).

A definição de um problema é um processo social e político complexo. Portanto, é importante compreender como os problemas são definidos e como se tornam questões públicas que exigem solução política. Kingdon (2011) argumenta que os problemas

públicos são diferentes dos problemas privados, pois envolvem questões que afetam o interesse público e só podem ser resolvidos por meio da ação do governo.

Três processos afetam o fluxo de problemas: a atenção governamental, a agenda política e a mudança na política governamental. A atenção governamental é influenciada por fatores como a mídia, grupos de interesse, especialistas e eventos imprevistos. A agenda política, por sua vez, é determinada pelos problemas que são considerados importantes o suficiente para receber a atenção governamental. Já a mudança na política governamental pode criar problemas, trazer novos atores políticos para a arena política e alterar a agenda política (KINGDON, 2011, p. 90-116).

Os problemas podem ser divididos em quatro tipos: indicadores, crises, eventos e *feedback* de ações governamentais. Os indicadores são medidas ou estatísticas que ajudam a avaliar a situação atual ou progresso de uma política pública. Eles podem ser usados para acompanhar o desempenho de uma política, identificar problemas ou mudanças que ocorrem ao longo do tempo e fornecer informações para a tomada de decisões. Exemplos de indicadores incluem taxas de desemprego, níveis de poluição, índices de criminalidade, entre outros (KINGDON, 2011, p. 90).

As crises são eventos repentinos e imprevistos que requerem uma resposta rápida e eficaz por parte do governo ou de outras instituições. As crises podem ser causadas por desastres naturais, surtos de doenças, conflitos armados, problemas econômicos, entre outros. O gerenciamento de crises envolve a coordenação de esforços e recursos de diferentes agências governamentais e organizações para lidar com a situação e minimizar o impacto sobre a população afetada (KINGDON, 2011, p. 94-99).

Já os eventos são situações planejadas ou não planejadas que afetam a formulação e implementação das políticas públicas. Eles podem ser reuniões, protestos, eleições, mudanças de liderança, entre outros. Os eventos podem influenciar a agenda política, gerar demandas por mudanças ou ações específicas e afetar a opinião pública. A compreensão de como os eventos afetam o processo de políticas públicas pode ajudar a antecipar e gerenciar melhor as consequências desses eventos (KINGDON, 2011, p. 94-99).

Por fim, o *feedback* de ações governamentais seria o processo de monitoramento e avaliação do desempenho de políticas públicas para determinar se os resultados

esperados estão sendo alcançados e se a política está atingindo seus objetivos. O *feedback* pode vir de várias fontes, como indicadores, pesquisas de opinião pública, avaliações de especialistas, entre outros. Ele ajuda a identificar falhas e pontos fortes, permitindo que sejam feitos ajustes e melhorias para aumentar a eficácia e eficiência das políticas (KINGDON, 2011, p. 99-100).

2.1.2 Fluxo das Soluções

O fluxo de políticas e popularmente traduzido como soluções ou alternativas, envolve o desenvolvimento de soluções políticas para os problemas identificados. As soluções políticas são propostas pelo congresso, presidente e agências governamentais. Os fluxos não apenas identificam problemas, mas também soluções potenciais. O fluxo de problemas e o fluxo de soluções são atividades interdependentes que exigem a contribuição do conhecimento e das crenças dos participantes (KINGDON, 2011).

Sobre os atores, o Congresso Nacional é o principal ator político na formulação de políticas públicas, pois é responsável por aprovar as leis. As diversas comissões e subcomissões são responsáveis por analisar e aprovar as políticas públicas em suas áreas de atuação. O autor também destaca a importância do presidente na formulação de políticas públicas, especialmente por meio de seu poder de veto e de sua capacidade de influenciar a agenda política. O presidente trabalha em conjunto com o parlamento para formular políticas para o país. As agências governamentais também desempenham um papel importante na formulação de políticas públicas, pois possuem conhecimentos técnicos, especializados e burocráticos, e podem ser os principais responsáveis pela fase de implementação. Elas podem ter uma grande influência sobre a agenda política (KINGDON, 2011, p. 117-121).

A metáfora da "sopa primitiva" é usada para descrever o processo caótico e não estruturado que ocorre na fase inicial da formulação de políticas públicas. Há uma grande quantidade de ideias, problemas, soluções potenciais, bem como atores políticos interessados que buscam chamar a atenção para suas causas. Assim como a sopa primitiva é uma mistura caótica de ingredientes, a formulação de políticas também começa como uma mistura confusa de ideias, propostas e soluções potenciais. Ingredientes distintos

eventualmente se combinam para formar novas moléculas e compostos; ideias e soluções podem se unir de maneira imprevisível para formar novas políticas. A tarefa do formulador de políticas é encontrar caminhos através dessa mistura de ideias para identificar os problemas mais importantes e viáveis, e encontrar soluções políticas eficazes para esses problemas (KINGDON, 2011, p. 120-121). A sopa primitiva de ideias é importante porque é o ponto de partida.

Kingdon (2011) enfatiza que as ideias precisam ser viáveis e aceitáveis, e que precisam se encaixar com as preferências e objetivos dos tomadores de decisão e dos grupos de interesse. Essas características das “soluções vencedoras” são detalhadas a seguir.

A viabilidade refere-se à possibilidade técnica e financeira de implementar uma política pública. Antes de implementar uma política, é preciso avaliar se ela é viável e se os recursos necessários estão disponíveis. Além disso, a viabilidade também pode ser influenciada por fatores políticos e sociais, como a resistência de grupos de interesse ou a falta de apoio político (KINGDON, 2011, p. 131).

A aceitação pela comunidade é crucial para que a solução seja bem-sucedida, é importante que ela seja aceita e apoiada pela comunidade. Isso implica em uma série de ações, como a realização de consultas públicas, o diálogo com grupos de interesse e a divulgação de informações claras e precisas. Além disso, é importante que a política seja vista como justa e equitativa, para que a comunidade acredite que ela realmente atende às suas necessidades (KINGDON, 2011, p. 132-133).

Ter custos toleráveis, a relação custos e benefícios é uma medida de avaliação da solução. Uma política que custa mais do que os benefícios que ela traz pode não ser viável. É importante também avaliar o fluxo de custos ao longo do tempo, para garantir que eles sejam toleráveis e não causem problemas financeiros no futuro (KINGDON, 2011, p. 138).

A avaliação das alternativas é um processo complexo que envolve a consideração de múltiplos fatores. É no cenário político em que as soluções são apresentadas e debatidas.

2.1.3 Fluxo Político

O fluxo político é o processo pelo qual uma política pública é desenvolvida e adotada. É um processo dinâmico e complexo que envolve várias etapas. Envolve a ação dos tomadores de decisão, que selecionam entre as alternativas políticas que foram identificadas, a política pública adotada. Os tomadores de decisão são influenciados por fatores como seus próprios interesses, a opinião pública, o clima político, as eleições e as pressões dos grupos de interesse (KINGDON, 2011, p. 145-162).

Esse fluxo versa sobre o processo de tomada de decisão política e envolve a interação entre atores políticos, como legisladores, burocratas e grupos de interesse. Os atores, muitas vezes propõem alternativas de políticas que são influenciadas por suas crenças e interesses pessoais. É importante lembrar que diferentes grupos podem ter opiniões divergentes sobre a aceitabilidade desses modelos. As políticas são consideradas e debatidas em um ambiente político e podem ser adotadas, modificadas ou rejeitadas. As indagações giram em torno da definição de como as alternativas de políticas são geradas e como são escolhidas as políticas que serão implementadas (KINGDON, 2011, p. 145-162).

É preciso considerar três fatores para que o fluxo político seja favorável: clima nacional, forças políticas organizadas e mudanças no governo. O clima político e social do país pode afetar a formulação e implementação de políticas públicas. Por exemplo, um clima de polarização político pode dificultar a negociação e a cooperação entre os diferentes grupos de interesse. Por outro lado, um clima de estabilidade pode facilitar a adoção de uma política (KINGDON, 2011, p. 146-149).

Os grupos de interesse e organizações políticas podem ter um papel importante na formulação e implementação de políticas públicas. Eles podem exercer pressão sobre os políticos e influenciam a agenda política. Por isso, torna-se importante avaliar o poder e a influência desses grupos (KINGDON, 2011, p. 150-152).

As mudanças no governo podem impactar no fluxo político de várias maneiras e afetar a percepção e a confiança da população. Quando ocorre uma mudança na liderança do governo, é comum que haja também mudanças nas prioridades políticas e nos objetivos políticos. Além disso, a mudança no governo pode levar à mudança de pessoas

que ocupam posições importantes em agências governamentais, como secretarias e diretorias. Por isso, é importante avaliar a estabilidade política e a probabilidade de mudanças no cenário político antes de se implementar uma política pública (KINGDON, 2011, p. 154-157).

É importante lembrar que o fluxo político pode ser um processo não-linear e sujeito a mudanças ao longo do tempo. Quando os três fluxos se unem, forma-se a janela de oportunidade.

2.1.4 Janelas de Oportunidade e Empreendedor Político

As janelas de oportunidade política consistem nos momentos em que as condições políticas e sociais são favoráveis à adoção de políticas específicas, ou seja, o momento de convergência dos fluxos. A convergência é um processo importante e que pode levar à adoção de políticas públicas mais eficazes (KINGDON, 2011, p. 165-193).

As políticas públicas se tornam mais convergentes à medida que elas são formuladas e implementadas, a depender do grau de disseminação de informações. A disseminação pode levar os atores políticos a mudar suas crenças e valores, alinhando com os demais. Os atores políticos passam a ser influenciados pelos mesmos fatos, ideias e valores, nos diferentes estágios do ciclo da política (KINGDON, 2011, p. 180-184).

Uma janela de oportunidade é um momento em que as condições são favoráveis para ação. Pode ser uma mudança na composição do governo, uma mudança na opinião pública ou um evento inesperado que chama a atenção para um problema específico. Quando ocorre uma janela de oportunidade, é mais provável que uma questão ou proposta política seja colocada na agenda e avance para a próxima fase. As janelas de oportunidade podem ser imprevisíveis e fugazes, e os atores políticos precisam estar atentos a elas para aproveitá-las (KINGDON, 2011, p. 165).

O autor também enfatiza a importância das instituições políticas na convergência de políticas públicas ao definir as regras e procedimentos:

O papel das instituições na formulação de políticas é fornecer arenas estáveis para a formação de agendas, para a consideração de alternativas e para a

tomada de decisões. As instituições podem criar ou reconhecer problemas, ajudar a definir problemas, estabelecer as regras do jogo e geralmente definir os parâmetros do processo de formulação de políticas (KINGDON, 2011, p. 130, tradução nossa).

O autor destaca a importância dos empreendedores políticos na escolha das políticas. Os empreendedores geralmente são mais eficazes em períodos de janelas de oportunidade, quando as condições são favoráveis para a ação política. Ele argumenta que os empreendedores políticos são atores que trabalham para promover suas soluções e que possuem a capacidade de influenciar na escolha, que depende da interação entre os três fluxos do Modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2011, p. 180).

O empreendedor político é um ator chave que pode aproveitar as janelas de oportunidade para avançar sua proposta política. É definido como alguém que procura estabelecer um problema na agenda governamental e moldar uma solução viável para esse problema. São catalizadores do processo. Eles podem fazer isso de várias maneiras, incluindo a criação de coalizões de apoio, o desenvolvimento de evidências e argumentos persuasivos, e a construção de relações políticas com peças-chave em posições de poder. No entanto, os empreendedores políticos também precisam enfrentar obstáculos, incluindo a resistência de grupos de interesses organizados, a inércia burocrática e a falta de recursos. É preciso trabalhar dentro das restrições institucionais e políticas existentes para ter sucesso na formulação de políticas (KINGDON, 2011, p. 181-183).

O Modelo de Múltiplos Fluxos é sintetizado na **Figura 1**, a seguir:

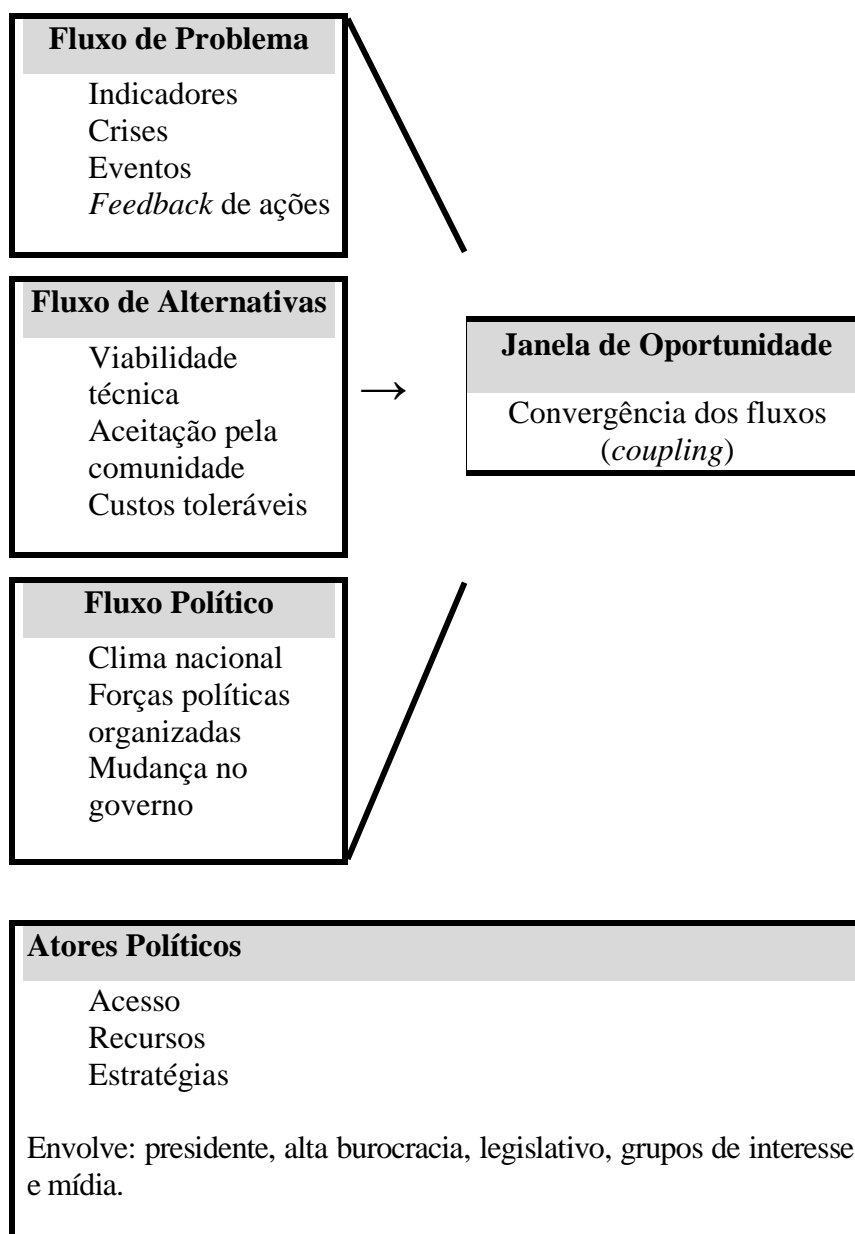


Figura 1 – Modelo de Múltiplos Fluxos

Fonte: Kingdon, 2011 (Adaptado).

2.1.5 Desafios, críticas e refinamentos

Sobre a implementação e os desafios enfrentados, muitas vezes as políticas públicas não são implementadas como planejado e dependem da interpretação do gestor. Existem diversos fatores que podem influenciar a implementação, incluindo a

complexidade da política, a resistência de atores políticos e a falta de recursos. Nem todas as incertezas são iguais e algumas podem ser mais facilmente tratadas do que outras, seja por meio de dados técnicos ou análises históricas. No entanto, o ambiente político é sempre incerto e os atores precisam aprender a lidar com essa incerteza de forma eficaz. O tempo pode ser um aliado ou um inimigo da mudança de políticas, dependendo das circunstâncias, e saber quando agir, quando atrasar ou quando esperar pode ser uma parte crucial da estratégia (KINGDON, 2011, p. 130).

A etapa de avaliação é crucial para auxiliar na identificação dos problemas e para a garantia de implementação eficaz (KINGDON, 2011, p. 239). A compreensão dos processos de mudança constitui parte importante da análise de políticas e podem ocorrer devido a uma variedade de fatores, como mudanças nas condições ou o surgimento de novos atores. O sucesso ou fracasso das políticas pode levar à sua continuidade, modificação ou abandono, o que reforça a ideia de que a formulação de políticas é um processo dinâmico e contínuo (KINGDON, 2011, p. 239). Nesse sentido, os implementadores precisam ser flexíveis e adaptáveis para garantir a implementação bem-sucedida das políticas. Esses são os principais desafios apresentados por Kingdon.

Sobre as críticas ao MMF ao longo dos anos, o modelo tem sido objeto de diversas atualizações, buscando incorporar novas perspectivas e considerar as mudanças no contexto político e social. Entre as principais críticas estão a limitação da análise ao processo de formulação de políticas em detrimento da implementação e avaliação, a falta de atenção às desigualdades de poder entre os participantes do fluxo de políticas e a necessidade de se considerar os aspectos culturais e simbólicos na construção de agendas e alternativas. Além disso, as atualizações incluem a inclusão de novas variáveis, como a influência das mídias sociais e da opinião pública e o reconhecimento da importância de liderança política e do papel dos empreendedores políticos no processo de formulação de políticas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

O livro escrito por Kingdon não apresenta uma única análise empírica ou estudo de caso detalhado. Em vez disso, o autor se concentra em oferecer um modelo teórico que fornecesse exemplos hipotéticos para ilustrar suas ideias. Há uma ênfase na racionalidade dos atores políticos e subestima-se a importância de fatores como interesses, ideologia, emoções e poder. O modelo assume que os atores políticos são racionais e que tomam decisões baseadas em informações e análises objetivas. No entanto, é sabido que os atores

políticos podem ser influenciados por emoções, preconceitos e outros fatores subjetivos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

Muitos estudiosos argumentam que a abordagem de Kingdon não leva em conta o contexto político e histórico em que as políticas públicas são formuladas, incluindo fatores como a ideologia, as forças sociais e econômicas, as crises políticas e as mudanças institucionais. Um dos principais críticos da falta de institucionalismo em Kingdon é Frank R. Baumgartner (1993). Em sua obra "*Agendas and Instability in American Politics*", Baumgartner argumenta que a abordagem de Kingdon ignora a importância das instituições políticas e da coalizão governante na formação de agendas e políticas públicas. A agenda política seria influenciada não apenas por atores externos e eventos, mas também por instituições políticas como partidos políticos, comissões legislativas e grupos de interesse organizados. Baumgartner argumenta que uma abordagem mais institucionalista da política pública é necessária para entender adequadamente a formação de políticas públicas.

Isso significa reconhecer a importância das instituições e das forças políticas e sociais mais amplas na definição das regras do jogo e na moldagem dos incentivos e oportunidades para os empreendedores políticos. Também significa reconhecer a importância dos empreendedores políticos e das janelas de oportunidade na abertura de novas possibilidades para a formulação de políticas públicas.

Nesse sentido, Zahariadis (1995) oferece *insights* importantes sobre como as instituições políticas podem influenciar a política pública em diferentes contextos nacionais. Ele analisa a privatização como um processo político e não apenas como uma solução econômica, utilizando a abordagem de coalizão e conflito para entender como o processo de privatização foi moldado por atores políticos e interesses conflitantes em cada país.

Enquanto Kingdon (2011) se concentra no papel das janelas de oportunidade na formação de políticas, Zahariadis (1995) argumenta que as políticas são moldadas por uma variedade de fatores, incluindo mudanças na opinião pública, a pressão de grupos de interesse, o papel dos partidos políticos e as restrições orçamentárias. Ou seja, destaca a influência de fatores institucionais e políticos no processo de formulação de políticas públicas.

Por fim, Kingdon (2011) enfatiza a importância dos fluxos de problemas, políticas e políticos na formação da agenda, já Bonfim (2018) destaca que esses fluxos são influenciados por coalizões de atores políticos e que essas coalizões são responsáveis por definir quais problemas serão considerados prioritários e quais soluções serão adotadas. Além disso, a autora destaca que o processo de formação da agenda é dinâmico e envolve negociações e conflitos entre as coalizões de atores políticos. Nesse cenário, a questão da participação da sociedade civil é fundamental para a legitimação das políticas públicas, e sua exclusão pode gerar resistência e oposição às políticas implementadas.

O modelo se adequa as diferentes fases do ciclo da política pública, pois enfatiza o processo decisório. Isso se aplica a fase de formulação/legislativa, que será explicitada a seguir.

2.1.6 MMF aplicado ao processo legislativo

A grande vantagem dos múltiplos fluxos é a ênfase dada ao processo de formulação de agenda, que possibilita uma análise longitudinal dos acontecimentos para além dos processos formais, alcançando visão mais completa e fidedigna da dinâmica parlamentar e dos grupos de interesse que atuam no legislativo. Compreender por que algumas questões chegam à agenda enquanto outras são negligenciadas é mais relevante no modelo do que a previsão de resultados futuros (CAPELLA, 2006; BONFIM, 2018).

A agenda governamental é “conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas ele, concentram sua atenção num determinado momento” (KINGDON, 2011, p. 3, tradução nossa). Essa agenda possui 3 fluxos decisórios que estão correlacionados em uma estrutura fluída, uma vez que a conexão entre os fluxos não é mecânica (MUCCIARONI, 1992).

O modelo se preocupa com os estágios pré-decisórios e decisórios, mas não com o processo de implementação da política pública. Portanto, enfatiza a formação da agenda (*agenda-setting*) e a especificação das alternativas disponíveis (*policy formulation*) (KINGDON, 2011; CAPELLA, 2006). O MMF enfatiza os processos de definição da agenda para análise de cenários em que há várias possibilidades de tomada de decisão, o

que é adequado na análise das tramitações legislativas. Ademais, o processo decisório que leva a aprovação da matéria legislativa será o foco. Registre-se que, a divisão entre o que é definição da agenda, formulação, implementação e avaliação não é estanque, e os processos decisórios se estendem a diferentes fases, sendo possível adaptar o modelo para as demais etapas que envolvem as políticas públicas.

Segundo Capella (2006) “focalizar a formação da agenda de um governo, compreender como questões se tornam relevantes num determinado momento, mobilizando esforços e recursos, são também questões importantes, porém ainda pouco exploradas pela produção acadêmica” (CAPELLA, 2006, p. 34). Abordar como os problemas são definidos e as alternativas selecionadas é crucial para entender a dinâmica da ação governamental. Compreender como certas questões se tornam importantes em determinados momentos, mobilizando recursos e esforços, é igualmente importante (CAPELLA, 2006).

A abordagem de múltiplos fluxos pode ser aplicada ao processo legislativo de diversas formas. Para essa pesquisa, admite-se que há múltiplos fluxos de proposições legislativas no tema do licenciamento ambiental, ou seja, diversas ideias e projetos de lei sendo propostos por diferentes atores (parlamentares, grupos de interesse, órgãos do executivo, entre outros) e em diferentes momentos.

O MMF é um suporte relevante para a compreensão de como essas proposições são inseridas na agenda legislativa e como são debatidas e aprovadas ou rejeitadas. Segundo essa perspectiva, as proposições que conseguem convergir os três fluxos são as que avançam no processo legislativo (vão para agenda de votação e são aprovadas) (GÖTTEMS, 2010).

Uma vez que o enquadramento teórico foi apresentado, torna-se relevante compreender a dinâmica parlamentar que engloba o processo legiferante brasileiro.

2.2 A atuação dos entes subnacionais no Congresso Nacional

A análise dos múltiplos fluxos busca compreender como os atores percebem os problemas públicos, quais são suas preferências e interesses, como eles interagem entre

si e com as instituições políticas, e como essa interação molda o processo de formulação e implementação de políticas públicas. Os atores partícipes são considerados como “partes” que levam à formação da agenda e à tomada de decisões, influenciando e sendo influenciados pelos múltiplos fluxos. Nesse enquadramento, é dado destaque à importância da ação coletiva e da participação de diversos atores no processo (KINGDON, 2011, p. 130; BONFIM, 2018).

Os atores partícipes podem se organizar em coalizões, grupos de interesse e outras formas de associação para defender seus interesses e influenciar na tomada de decisão legislativa. A perspectiva dos atores partícipes permite identificar as alianças que se formam em torno dos interesses em comum que envolvem a agenda de licenciamento ambiental, bem como as resistências e conflitos que surgem. Isso permite compreender o contexto e a dinâmica política e institucional subjacente à tomada de decisões no congresso. Eles podem usar estratégias como *lobby*, *advocacy* e mobilização social para pressionar os decisores a considerar determinados pontos da discussão no projeto de lei (KINGDON, 2011).

Tão importante como o fluxo das soluções e dos problemas, é considerar o peso dos atores políticos e seus interesses na tomada de decisões. Dito isso, será exposto a seguir o impacto subnacional na dinâmica parlamentar, com destaque para o papel estadual.

A lógica do presidencialismo de coalizão pode se enfraquecer quando recursos financeiros subnacionais são colocados diretamente em pauta. Alguns autores já bem pontuaram a influência dos governadores nas decisões legislativas (ABRANCHES 1988; JUNQUEIRA, 2010; ARAÚJO; SILVA, 2012; APPY, 2016; BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018; PINHEIRO, 2018).

Abranches (1988) destaca que a formação de coalizões políticas no Brasil segue uma lógica que apresenta dois eixos: o partidário e o regional. Para ele, seria esse elemento que esclareceria a ocorrência de “grandes coalizões, pois o cálculo relativo a base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional” (ABRANCHES, 1988, p. 22). Essa preocupação com a lógica regional não costuma ser lembrada nas frequentes referências ao autor.

O governador, devido à proximidade espacial, é um dos principais intermediadores na relação entre eleitores e representantes, pois é capaz de introduzir cabos eleitorais na administração pública local, transferir verbas e executar obras públicas. Unir-se ao governador é vantajoso para o parlamentar que almeja a reeleição ou ainda quando há a ambição de conquistar cargos eletivos no executivo estadual ou municipal (MELO, 2005).

Não é plausível esperar que um congressista vote favoravelmente a uma perda grave da arrecadação de seu estado ou município, o que pode representar uma grave ameaça eleitoral. A questão é cara aos senadores, eleitos segundo a lógica federalista (MELO, 2005), mas também é relevante na Câmara dos Deputados, já que o distrito eleitoral equivale ao território dos estados.

A defesa regional em conflitos federativos pelos parlamentares, mais que a acomodação de meros interesses particulares, representa uma maneira de buscar legitimidade de seus mandatos mediante o atendimento às bases que os elegeram, principalmente em temas federativos que afetem, direta ou indiretamente, a capacidade de arrecadação: são visíveis os estados e localidades que ganham ou perdem com a aprovação das medidas (PINHEIRO, 2018).

Os governos regionais são autônomos, com interesses, poderes de barganha e competências próprias, que fazem parte do pacto federativo e não são apenas meros agentes passivos do contexto institucional nacional. Além disso, a capacidade de mobilização de cada governo estadual no Congresso Nacional deve levar em conta o fato de que, historicamente, sempre houve distanciamento no equilíbrio de poder entre os estados ricos e pobres no país (ARRETCHE, 2010).

Como forma de exercer poder, os estados preferem negociar eles mesmos ao invés de recorrer à estrutura federal. O principal objetivo é favorecer empreendimentos que possam trazer benefícios locais (SMITH; REVELL, 2016).

No plano horizontal, o maior exemplo de conflito é a guerra fiscal entre os estados: os governos reduzem as alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Prestação de Serviços (ICMS) e fazem concessões fiscais para atrair investimentos do setor industrial a fim de estimular empregos e a economia local. A dinâmica dessas relações fiscais é marcada pelo comportamento não-cooperativo, individualista, imediatista e

defensivo (MONTEIRO NETO, 2013; AFONSO, 2016). A guerra (anti)ambiental, processo semelhante ao conflito fiscal, ocorre nos estados e é um dos motivos para que os entes estaduais defendam regras mais flexíveis no licenciamento, como será mostrado nesta pesquisa.

A maioria dos autores ainda defende que o “poder dos governadores” não se sustentou empiricamente a partir da década de 1990, principalmente com o endividamento fiscal dos estados e a progressiva centralização fiscal na União. Enquanto os estados sofreram limitações fiscais, os municípios receberam cada vez mais injeção direta de recursos advindos do governo central para a promoção das políticas sociais (MONTEIRO NETO, 2013; ABRUCIO, FRANZESE, SANO, 2013). Na área ambiental, o componente orçamentário é escasso, fazendo a política ser basicamente regulatória (SANTAELLA *et al.*, 2014), e com reflexo na baixa capacidade institucional para a atividade do licenciamento, sobretudo nos municípios.

É verdade que a envergadura do poder dos governadores sofreu abalos, mas não se desfaz por completo da estrutura federativa. Atualmente, os estados têm buscado vias judiciais para solucionar os conflitos federativos e se tornado mais reativos às propostas oriundas do governo central. Esse quadro pode explicar o adiamento do ajuste fiscal e os entraves que envolvem a aprovação da reforma tributária. As fracassadas tentativas de reforma mais amplas, como a que propunha o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), e a aprovação de meros ajustes pontuais na discussão tributária parecem ser evidências do poder de veto dos governos estaduais às mudanças no mecanismo de arrecadação nos entes federados (JUNQUEIRA, 2010; APPY, 2016). Na área ambiental, o conflito de interpretação entre as resoluções do Conama e as legislações estaduais em relação aos procedimentos de licenciamento ambiental adotados fomenta a judicialização (REGANHANET *et al.*, 2013).

Se o sucesso do executivo fosse incontestável, como explicar a paralisia decisória na reforma tributária? Numericamente existem muitas mais leis não-aprovadas ou nem discutidas sobre tributos do que o contrário. Kingdon (2011) acredita que o apoio ou oposição de grupos de interesse é determinante para a continuidade ou não da proposta em pauta. Estes grupos normalmente atuam mais no sentido de bloquear questões do que de levá-las à agenda (CAPELLA, 2006, p. 33).

Como já mencionado por Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009), o que está fora da agenda aprovada, as não-decisões, pode ser mais representativo do poder de um grupo do que a mobilização destes nas votações do congresso. Por exemplo, a exclusão expressa do termo Conama nos pareceres dos relatores da Lei Geral sobre Licenciamento Ambiental ao longo do tempo, representa postura no sentido de flexibilização das regras do licenciamento no Brasil. E, portanto, é uma “não-decisão” com reflexo no substitutivo⁶ aprovado.

No ano de 1994, o processo de inflação e o aumento da dívida interna dos estados culminaram no esgotamento das receitas. A solução encontrada foi estender o prazo da dívida: a União renegociou o pagamento em até trinta anos com metas específicas e compromissos fiscais (Lei nº 9.496/1997). Na questão da renegociação das dívidas estaduais, resultados de pesquisa anterior apontam que a centralização da União na arena legislativa não foi absoluta. Os parlamentares se mobilizaram para aprovar melhores condições de pagamento para seus estados de origem (PINHEIRO, 2018). Devido à função pedagógica, vale mencionar brevemente os principais achados do trabalho publicado em 2018.

Após aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, a renegociação das dívidas no âmbito dos entes federados só voltou a ser discutida em 2013. Essa nova fase que envolve a renegociação das dívidas estaduais e auxílios emergenciais é composta pela LC nº 148/2014, LC nº 151/2015, LC nº 156/2016, LC nº 159/2017 e Lei nº 13.631/2018.

Em relação à atuação do governo federal nesses processos entre 2013 e 2018, o executivo federal assumiu seu histórico de comportamento centralizador e relutante na condução, no monitoramento e nos vetos presidenciais às proposições legislativas. O Presidente da República operou no congresso por meio de autoridades técnicas da Casa Civil e do Ministério da Fazenda (especificamente do Tesouro Nacional) e parlamentares aliados (PINHEIRO, 2018).

Durante as tramitações, o executivo foi perdendo espaço, principalmente no plenário, em que houve maior pulverização de forças, pois existiram outros aspectos que

⁶ Segundo verbete do Senado Federal, quando o relator introduz mudanças a ponto de alterá-la integralmente, o novo texto ganha o nome de substitutivo.

moldaram a dinâmica parlamentar (pressão dos governos estaduais com destaque, pressão dos servidores públicos, embate ideológico-partidário e outros) (PINHEIRO, 2018).

A autonomia parlamentar em relação aos líderes partidários e ao executivo federal na fase plenária foi evidente, sendo marcada pela maior liberdade na ação dos relatores e pelos pronunciamentos acalorados de congressistas. As recorrentes liberações partidárias são sinais de que houve dissenso dentro dos partidos nas votações (PINHEIRO, 2018).

Os governadores, que foram pessoalmente ao Congresso Nacional, e participaram de reuniões sobre os citados processos legislativos referentes à área fiscal, agiram como atores que proferiram sugestões técnicas, sendo facilitadores do processo ao propor ideias para o aprimoramento das leis que fossem de encontro a seus interesses. Houve pressão direta dos governos estaduais (pessoalmente ou por telefone) sobre os parlamentares (independentemente de partido) de seus respectivos estados. A pressão estadual ora foi mais ativa, não só no sentido de atuar para aprovar o que já fora estabelecido, como também na tentativa de ampliar os benefícios concedidos. Ora foi reativa, por meio da retirada ou rejeição das condições impostas pela União (PINHEIRO, 2018).

Como regra, a articulação federativa foi fundamental na construção de acordos nos processos estudados na pesquisa anterior da doutoranda. A agenda exigiu um mínimo de consenso entre parlamentares, governo federal, oposição, partidos, governos estaduais e servidores públicos para que fosse adiante, já que a questão fiscal envolve uma área multidimensional, com discordâncias e interesses não raramente ambíguos e contraditórios (PINHEIRO, 2018).

Recentemente, a literatura tem destacado mais a relevância dos interesses regionais e locais na dinâmica política nacional. Autores como Baião, Couto e Jucá (2018) demonstram que as emendas orçamentárias feitas pelos parlamentares resultam da interação destes não só com o executivo federal, como também com outros atores políticos e esferas federativas, como ministros, governadores, prefeitos e líderes partidários. Isso ocorre porque vários agentes são mobilizados durante a tramitação das matérias. Guicheney, Junqueira e Araújo (2017) e Ouverney e Fernandes (2022) também apontam para a influência considerável dos entes subnacionais no parlamento brasileiro, que pode correr por meio das bancadas estaduais, dos partidos políticos ou dos governadores.

Esses trabalhos evidenciam a capacidade desses grupos em articular demandas locais em nível federal e defender os interesses de seus estados e municípios. Destaca-se ainda a importância da coesão partidária na defesa dos interesses regionais, mobilizando recursos e interesses em nível federal e influenciando a dinâmica política em seus estados de origem. É necessário considerar essas demandas e interesses na formulação de políticas públicas.

Mesmo Kingdon (2011), que considera o Presidente da República como o ator mais forte na definição da agenda política, pois é detentor de vários poderes, acredita que o chefe do executivo não tem condições de determinar sozinho o resultado dos processos decisórios.

Perante a necessidade de mais estudos que levem em conta o papel dos entes subnacionais no processo legislativo federal, esta pesquisa busca analisar as duas principais propostas sobre o licenciamento ambiental que ganharam destaque na agenda legislativa nos últimos anos, tendo como base a perspectiva de múltiplos fluxos (KINGDON, 2011).

Na sequência, é apresentada a metodologia da pesquisa.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo são apresentados os passos adotados para a realização da pesquisa, bem como os materiais e métodos empregados. Babbie (2012) reconhece que o processo investigativo é natural, pois o ser humano frequentemente prediz seu futuro, atribuindo probabilidades aos eventos vindouros. Como qualquer empreitada humana, a ciência não possui neutralidade absoluta e nem está isenta de erros. Pelo contrário, a forma como o investigador percebe o mundo deriva de preferências, ou seja, é de natureza ontológica (HALL, 2003).

A escolha cuidadosa das observações, combinada com a pergunta de pesquisa, possibilitou coleta de dados das entrevistadas direcionada para que, guiada pela teoria de múltiplos fluxos, tenha amparado a identificação da perspectiva federativa nos processos legislativos sobre licenciamento ambiental.

Hess e Ostrom (2007, p. 42) diferenciam método *versus* enquadramento. O primeiro está ligado a uma estrutura estática, com o estabelecimento de técnicas a serem utilizadas para análise pontual e simplificada da realidade. Já o enquadramento é uma abordagem teórica, que serve para realizar análises mais extensas, em contextos fluídos e dinâmicos. Nesse sentido, o modelo de Kingdon (2011) foi usado nessa pesquisa como enquadramento teórico para realizar a análise dos processos legislativos escolhidos.

O MMF (KINGDON, 2011) foi escolhido por enfatizar os processos de definição da agenda em cenários em que há várias possibilidades de tomada de decisão, como foco no processo decisional da agenda, como é o caso do legislativo.

Em momentos críticos estes fluxos podem se unir (*coupling*), abrindo uma janela política de oportunidade na agenda (KINGDON, 2011, p. 172). Essa convergência tem caráter transitório e permanece enquanto os três fluxos estiverem articulados. No contexto legislativo, a janela simboliza a inserção da matéria na agenda decisória do congresso e pode culminar na votação da proposição (BONFIM, 2018).

O MMF é um suporte relevante para a compreensão de como essas proposições são inseridas na agenda legislativa e como são debatidas e aprovadas ou rejeitadas. Segundo essa perspectiva, as proposições que conseguem convergir os três fluxos são as

que avançam no processo legislativo (vão para agenda de votação e são aprovadas) (GÖTTEMS, 2010).

Dada a amplitude de atividades que podem ser consideradas como potencialmente causadoras de degradação ambiental, o licenciamento é considerado a principal ferramenta da política ambiental no país (VIANA; ARAÚJO, 2010). Portanto, estudar esse instrumento é significativo na área de meio ambiente e parece ser simbólico no que diz respeito ao retrato do comportamento parlamentar, ainda mais que é pouco explorado no campo da Ciência Política.

Nessa pesquisa, é admitida a existência de múltiplos fluxos nas proposições legislativas sobre licenciamento ambiental, ou seja, diversas ideias e projetos de lei sendo propostos por diferentes atores (parlamentares, grupos de interesse, órgãos do executivo, entre outros) e em diferentes momentos.

Sobre a seleção dos casos, foram rastreados os dois principais processos decisórios que abordaram o licenciamento e que ganharam destaque na agenda legislativa nos últimos anos. Os dois casos escolhidos são permeados de conflitos federativos. Como o licenciamento ambiental envolve distribuição de tarefas entre os três níveis da federação, a interação entre os entes federados em relações ora de conflito ora de coordenação é elemento importante das discussões legislativas sobre o tema.

Os processos são o que gerou a LC nº 140/2011, que aborda a política ambiental em geral e em específico as atribuições dos entes federados em licenciamento ambiental, e o Projeto de Lei nº 3.729/2004 e apensos, que é uma proposta federal de Lei Geral sobre o tema, aprovada na Câmara e aguardando apreciação pelo Senado. Foi trabalhada de forma integrada a dinâmica parlamentar, a questão federativa e o impacto estadual nos dois processos legislativos rastreados.

3.1 Pergunta de pesquisa e objetivos

Qual o papel dos governos e representações subnacionais no legislativo brasileiro? Como os conflitos federativos reverberam no comportamento parlamentar em nível federal? Qual é dinâmica desses conflitos federativos nas matérias afetas à política

ambiental? Partindo dessas indagações iniciais, como exposto na introdução, esta pesquisa tem como objetivo primordial responder à seguinte pergunta:

Qual é a dinâmica dos conflitos federativos nas matérias afetas à base regulatória da política ambiental?

O objetivo principal pode ser desmembrado nos seguintes objetivos específicos:

- Compreender o licenciamento ambiental no Brasil, com destaque para a questão federativa;
- Identificar o grupo de atores e suas estratégias de mobilização, com foco principal nos governos estaduais e municipais, que atuam nos processos legislativos sobre licenciamento ambiental no Congresso Nacional;
- Realizar estudo detalhado de matérias legislativas no Congresso Nacional sobre licenciamento ambiental, por meio de rastreamento do processo legislativo e entrevistas com base nos fluxos de Kingdon.

As hipóteses são suposições que buscam estabelecer uma relação entre a realidade e a teoria. Elas devem ser coerentes entre si, plausíveis e formuladas previamente, uma vez que hipóteses improvisadas prejudicam a credibilidade do experimento (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). O objetivo deste estudo é analisar os processos escolhidos de acordo com o MMF. A hipótese é se a dinâmica dos fluxos prevista por Kingdon permitiu a aprovação da Lei Complementar 140/2011 e como ela tem influenciado a decisão na Lei Geral do Licenciamento. Para isso, serão analisados os três fluxos propostos no modelo e o momento em que eles convergem.

3.2 Seleção dos casos

King, Keohane e Verba (1994) recomendam aumentar o número ou “n” de observações sempre que praticável, pois significa mais informação e relações causais com maior validade. Entretanto, essa pesquisa terá poucos casos (*n-small*) por questões óbvias: trata especificamente dos debates sobre licenciamento ambiental no legislativo. A escolha por temas específicos ou n-pequeno reflete a opção por uma abordagem mais qualitativa.

Essa perspectiva possibilita investigação detalhada, cujo objetivo é particularizar em vez de generalizar (BRADY; COLLIER; SEAWRIGHY, 2003).

É importante destacar que estudos com “n-grande” estão sujeitos a viés de seleção se os casos não forem bem selecionados e estiverem rodeados de incertezas, uma vez que a realidade é complexa e mutável. Dito isso, o que é realmente relevante é um bom desenho de pesquisa, que tome os devidos cuidados metodológicos (GERRING; THOMAS, 2011).

O número de casos escolhidos foi pequeno por uma questão lógica: são as duas principais medidas que versam sobre licenciamento e que ganharam destaque na agenda legislativa nos últimos anos. É o que Babbie (2012) chama de casos cruciais.

Os debates sobre licenciamento ambiental são sensíveis à questão federativa, uma vez que a legislação, tanto no Brasil, como em outros países federados, tem como ponto fundamental a atribuição de competências, inclusive em nível subnacional (SÁNCHEZ, 2013). Por isso, a narrativa dessa tese tem foco na questão federativa. No caso brasileiro, os dois processos escolhidos são permeados por conflitos federativos. Os debates legislativos que resultaram na LC nº 140/2011 duraram cerca de oito anos (2003-2011). O outro processo, referente ao PL nº 3.729/2004 e seus apensos (Lei Geral do Licenciamento Ambiental), teve precedentes desde 1988 e ainda está pendente de aprovação no Senado.

A licença ambiental é a principal ferramenta da política ambiental no país (VIANA; ARAÚJO, 2010). O que significa que estudar esse instrumento é representativo no que tange a área de meio ambiente e parece ser simbólico no que diz respeito ao retrato do comportamento parlamentar quando estão envolvidas questões federativas relevantes.

Nos próximos capítulos, são apresentados os dois processos legislativos selecionados, tendo como base as 22 entrevistas realizadas. Vale ressaltar que o andamento da Lei Geral do Licenciamento Ambiental é um dos processos mais longos e confusos do legislativo, e isso está refletido nas falas dos entrevistados também. Outro ponto é que há ênfase no governo Bolsonaro, uma vez que foi neste governo em que aconteceu grande parte dos retrocessos no licenciamento.

Investigar os meandros do processo legislativo é de extrema relevância, visto que, por causa do orçamento reduzido em meio ambiente, a principal barganha política se encontra na arena legislativa (REGANHAN *et al.*, 2013; SANTOS *et al.*, 2017).

Segundo Araújo e Silva (2012), a maioria dos estudos legislativos no Brasil não explora de maneira detalhada o processo decisório no parlamento, o que pode levar a conclusões precipitadas sem o devido rastreamento. Felizmente, estudos mais recentes têm abordado o detalhamento do processo legislativo, como é o caso da Educação (MARTINS, 2012), Saúde (GOMES, 2012), Relações internacionais (SOUZA, 2013), Trabalho (VOGUEL, 2013) ou até a questão da Ficha Limpa (AMARAL, 2023), entre outros.

Apenas o estudo de caso detalhado desses processos permite compreender a dinâmica parlamentar e identificar as pressões políticas, os conflitos e as negociações, com destaque para atuação dos governos subnacionais.

3.3 Coleta dos Dados

A fonte de dados engloba essencialmente informações extraídas das entrevistas realizadas, documentos legislativos e leis/decretos promulgados. Complementarmente, podem ter sido coletadas informações de portais oficiais do governo, meios de comunicação confiáveis e evidências empíricas encontradas na própria literatura. Essa etapa não envolve somente o levantamento indiscriminado de dados, pois, embora o excesso seja melhor que a falta, a pergunta de pesquisa – a dinâmica dos conflitos federativos nas matérias afetas à base regulatória da política ambiental - filtrou quais informações são mais pertinentes nos casos selecionados.

Em relação ao processo legislativo, utilizou-se fontes primárias sendo que as principais fontes de coleta foram os portais da Câmara dos Deputados e do Senado, os diários oficiais e outros tantos documentos públicos disponíveis. Foram acompanhadas as diferentes fases (reuniões e audiências nas comissões e a fase plenária, quando houve) por meio de notas taquigráficas e áudios, assim como as modificações dos textos

produzidos (projeto inicial, emendas, pareceres dos relatores e substitutivos, notas técnicas, entre outros).

Além da análise dos processos formais, a condução de entrevistas foi fundamental para uma visão mais completa do real funcionamento do comportamento parlamentar. Por meio delas foi possível captar as negociações e pressões exercidas nos bastidores e tudo aquilo que não está formalizado no processo legislativo, ou seja, as decisões por “de trás”, a “caixa preta” dos processos decisórios. Afinal, o processo de negociação é orientado por avanços e recuos da proposta inicial e pela construção de acordos, uma vez que os indivíduos não são mobilizados somente pelos seus próprios interesses pessoais, como também por processos de socialização (LEITE, 2005).

A condução da narrativa a partir da perspectiva de diversos atores envolvidos e dos próprios parlamentares, ou seja, em relação a terceiros, reduz a “seletividade” do horizonte inicial pré-determinado pelo pesquisador (BABBIE, 2012, p. 131). Assim, juntamente com a análise dos processos formais, as entrevistas fornecem uma visão mais completa do jogo político e da ação dos atores. Os processos escolhidos não refletem conflitos internos, mesmo que tenham contado com a atuação específica de alguns parlamentares. O Congresso foi o palco, que permitiu a interação de atores externos, especialmente a Abema e Anamma, mas não o universo da decisão definidora. Ademais, a maioria das decisões se deram na Câmara, motivo pelo qual essa casa legislativa teve maior destaque na análise.

As entrevistas foram semiestruturadas. Partindo de um roteiro pré-estabelecido de perguntas, o entrevistador teve liberdade de conduzir o diálogo sobre as ações e negociações nos processos legislativos a partir de perspectiva dos entrevistados. Cada entrevistado teve um conjunto de perguntas únicos, a depender da organização à qual ele estava vinculado ou do conhecimento deste sobre algum tema ou processo.

Para fins didáticos, e considerando a abordagem de múltiplos fluxos, o **Quadro 1** esboça um modelo de referência do questionário aplicado:

Modelo de Entrevista
<p style="text-align: center;">Autorização</p> <p>Estou ciente de que esta pesquisa foi gravada e aceito a divulgação dos conteúdos extraídos para fins acadêmicos. Há objeções ao seu nome ser citado expressamente?</p>

Modelo de Entrevista

Perguntas

Como era feito o licenciamento antes da LC 140? Pode me falar um pouco da PNMA? Qual a sua opinião sobre a judicialização das licenças, que geraram impasses entre os estados e o Ibama.

Existia uma discussão a despeito da regulamentação do artigo 23, parágrafo único, da Constituição, se seria feita por Lei Complementar única ou uma para cada área de política pública. Pode me falar mais sobre e como se desenrolou isso?

Sobre a origem da **LC nº 140/2011**: o debate sobre licenciamento foi o grande motivador para a apresentação da LC?

Pode me falar sobre o projeto do Sarney Filho e a versão apresentada pelo executivo (2007)?

Você acredita que a Lei Complementar resolveu o problema sobre atribuições dos entes satisfatoriamente? Ela está em consonância com o PNMA e Sisnama?

Acredita que empreendimentos de grande impacto (como mineração) deveriam ser executados exclusivamente pelo estado no qual está localizado?

Como os entes subnacionais atuaram/negociaram nesse processo (Abema, Anamma)? Isso tem ligação com o decreto posterior (nº. 8.437/2015)?

Pode listar outros atores mobilizados ou parlamentares relevantes no processo?

Você acredita que a LC resolveu o problema federativo? Ela vem sendo aplicada pelos estados?

Existe algum outro ponto relevante que se lembra sobre a tramitação da LC nº 140/2011?

Pode me relatar os principais pontos que se lembra da tramitação da **Lei Geral sobre Licenciamento**?

Origem: as primeiras versões do projeto incluíam as atribuições federativas, porque não existia a LC. Pode me falar sobre a versão apresentada pelo Fabio Feldmann? Por que ela não foi adiante?

Qual foi o posicionamento da Abema na Lei Geral? A associação foi importante para fazer a matéria entrar na agenda decisória do Congresso Nacional? Quais propostas/alternativas foram oferecidas por ela? E a Anamma?

Pode me falar sobre os relatórios do deputado Ricardo Tripoli, Mauro Pereira e Neri Geller?

Quais outros grupos foram importantes neste processo (ex. CNI, FPA, algum parlamentar relevante)? Como foram as negociações/diálogo?

O atual projeto aprovado na Câmara é um “cheque em branco” para os estados? A Lei Geral deve ser enxuta ou detalhar as regras?

Qual sua opinião sobre o fenômeno das LACs estaduais (BA, GO etc.)?

Por fim, qual a sua opinião sobre os seguintes temas:

- O funcionamento da Comissão Tripartite Nacional.
- Você acredita que as normas do Conama devem ser aplicadas ou deve existir lei federal para isso? Como outros grupos vem isso? (ex. industriais, ruralistas e Abema).
- O Sisnama está estruturado/articulado como um verdadeiro sistema nacional ou há problemas de coordenação?

Indicações

Modelo de Entrevista
Existe alguém que acompanhou o licenciamento de perto e que você poderia me passar o contato?

Quadro 1 – Modelo do questionário aplicado aos entrevistados

Fonte: elaboração própria.

Em relação aos entrevistados, o intuito foi selecionar atores importantes e que influenciaram nos processos (relatores, congressistas, especialistas, representantes de organizações, assessores, entre outros). Os atores partícipes são considerados como protagonistas na formação da agenda e na tomada de decisões, influenciando e sendo influenciados pelos múltiplos fluxos. Parte considerável dos atores-chaves foram entrevistados, como parlamentares (incluindo relatores e o autor), especialistas, membros do governo e da oposição, setor empresarial, judiciário e representantes de entidades subnacionais. Ou seja, foram entrevistados os indivíduos (internos e externos) que atuaram durante a tramitação das proposições examinadas e que foram decisivos para a aprovação das matérias.

O campo ocorreu de 06/10/2021 a 09/02/2022 (quatro meses). No total, foram realizadas 22 entrevistas, todas remotas, totalizando 23h25m de áudio e 261 páginas de transcrições. As transcrições⁷ se encontram no seguinte link: <https://doi.org/10.7910/DVN/I82JPB>. Todos aceitaram ser gravados, citados e estavam cientes da temática e do fim acadêmico da pesquisa.

Para facilitar o agrupamento das ideias e categorização da análise, os entrevistados foram divididos em grupos. O **Quadro 2** traz a lista completa dos entrevistados.

Número	Nome	Grupo	Cargo	Dia/Duração
1	Maurício Boratto Viana	Especialista	Consultor legislativo da Câmara dos Deputados, na área de meio ambiente	06/10/2021 – 1h51m

⁷ Os grifos nas transcrições destacam as partes mais relevantes das entrevistas na concepção da autora e foram utilizados na análise dos processos legislativos.

Número	Nome	Grupo	Cargo	Dia/Duração
2	Fábio Feldmann (autor PL nº 710/1988)	Parlamentar	Ex-deputado federal; ex- secretário do meio ambiente do Estado de São Paulo	07/10/2021 – 59m
3	Andrea Strudel	Municipalista	Diretora jurídica da Anamma	13/12/2021 – 1h04m
4	Rose Hofmann	Governo Bolsonaro	Secretária de apoio ao licenciamento ambiental e à desapropriação do PPI	20/12/2021 – 1h07m
5	Volney Zanardi	Governo PT	Ex-presidente do Ibama; analista da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)	20/12/2021 – 48m
6	Luis Sánchez	Especialista	Professor Titular da Escola Politécnica da USP na área de gestão ambiental	21/12/2021 – 41m
7	Mário Mantovani	Municipalista	Ex-diretor de políticas públicas da SOS Mata Atlântica; presidente da Fundação Florestal do Estado de São Paulo; consultor da Anamma	21/12/2021 – 53m
8	Rogério Menezes	Municipalista	Ex-presidente da Anamma	21/12/2021 – 1h05m
9	Nilvo Silva	Governo PT	Ex-presidente da Fepam/RS; ex- diretor de licenciamento ambiental do Ibama	22/12/2021 – 1h30m
10	Kenya Simões	Especialista	Consultora legislativa na Câmara dos Deputados, na área de meio ambiente	23/12/2021 – 1h3m
11	Marcelo Arguelles	Indústria	Especialista da CNI	03/01/2022 – 1h5m

Número	Nome	Grupo	Cargo	Dia/Duração
12	Cristina Seixas	Ministério Público	Ex-presidente da Abrampa	04/01/2022 – 33m
13	Gustavo Carneiro	Agropecuária	Especialista do Instituto Pensar Agro	06/01/2022 – 55m
14	Leonardo Papp	Cooperativismo	Consultor da OCB	07/01/2022 – 1h9m
15	Titan de Lima	Governo PT	Ex-assessor técnico da liderança do PT na Câmara dos Deputados, na área de meio ambiente	08/01/2022 – 1h49m
16	Marco Caminha	Indústria	Assessor sênior da Fiesp	11/01/2022 – 58m
17	Cláudio Langone	Governo PT	Ex-secretário executivo do Ministério do Meio Ambiente	17/01/2022 – 1h01m
18	José Bertotti	Estados	Ex-secretário estadual de meio ambiente e sustentabilidade do Estado de Pernambuco	17/01/2022 – 46m
19	Larissa Amorim	Governo Bolsonaro	Subsecretária de sustentabilidade do Ministério da Infraestrutura	19/01/2022 – 55m
20	Ricardo Tripoli	Parlamentar	Ex-deputado federal e ex-relator do processo da Lei Geral do Licenciamento Ambiental	04/02/2022 – 23m
21	Kim Kataguirí	Parlamentar	Deputado Federal e ex-coordenador do grupo de trabalho sobre licenciamento ambiental da Câmara dos Deputados	05/02/2022 – 41m
22	José Carlos de Carvalho	Especialista	Ex-secretário de meio ambiente de Minas Gerais; ex-Ministro do Meio Ambiente	09/02/2022 – 1h09m

Quadro 2 – Lista dos entrevistados

Fonte: elaboração própria.

A fim de facilitar a identificação dos entrevistados, ao longo da análise, foi adotada a seguinte referência, em conformidade com o quadro apresentado acima: [Entrevista x (número), nome ou cargo, 2021 ou 2022].

Admitir a ótica dos *insiders* nos processos dilui a diferença entre pesquisador e entrevistados. O que está de acordo com o conceito weberiano de compreensão (das *Verstehen*) e de priorizar o comportamento dos agentes ao invés de apenas considerar a abstração das instituições formais (WEBER, 1993).

3.4 Análise dos Dados

Babbie (2012) diz que essa é a parte do “como” (*how*) da pesquisa social. Após o embasamento teórico que orienta a pergunta de pesquisa e a formulação de hipóteses, a seleção dos casos e a coleta dos dados fornecem os insumos para a operacionalização dos métodos para que, finalmente, possa ocorrer a análise propriamente dita.

Foi feito levantamento documental, acompanhado pela análise de conteúdo. A etapa de levantamento engloba documentos públicos e informações extraídas de entrevistas e de sites oficiais. A análise de conteúdo consiste na capacidade de extrair material após o levantamento a fim de realizar inferências válidas e confiáveis (COLLADO; LUCIO; SAMPIERI, 2006). Uma análise de conteúdo consistente é capaz de disciplinar a narrativa da pesquisa com riqueza de detalhes e encadeamento lógico, conectando os diferentes capítulos.

Em relação à linha argumentativa desta pesquisa, utilizou-se citações diretas e indiretas das entrevistas de maneira estratégica, a fim de auxiliar no processo explicativo. Os trechos destacados permaneceram fiéis às transcrições, com mínimas adaptações na ordem das sentenças, na ortografia, nos tempos verbais, e nos vícios de linguagem, como uso excessivo da expressão “a gente”. Nunca no sentido de alterar o sentido da frase. Quando pertinente, nas citações de alguns desses trechos, encontram-se pequenas

complementações ou explicações entre colchetes. Isso decorre do fato dos entrevistados não raramente usarem linguagem bastante coloquial, com omissão de palavras.

Sobre a base teórica, a revisão de literatura do MMF e da influência dos entes subnacionais no congresso forneceram embasamento conceitual à pesquisa, como já apresentado no capítulo 2. Criou-se código de análise documental que evidencia a atuação dos diferentes grupos de pressão (ex. indústria e especialistas), em especial os governos subnacionais, a partir de subcategorias que dialoguem com a perspectiva de múltiplos fluxos (KINGDON, 2011).

O que significa que conteúdo dos documentos e das transcrições das entrevistas foi categorizado a partir dos assuntos recorrentes ou relevantes para a pesquisa (LEITE, 2005, p. 25). Além dos temas, como Lei Geral ou Lei Complementar, as falas foram divididas conforme os fluxos: problemas, soluções ou político. Esse processo facilitou a análise, mas foi a etapa mais demorada da pesquisa, visto que foram mais de 261 páginas de transcrições e que, por vezes, um mesmo assunto apareceu simultaneamente em dois os mais fluxos.

Tentou-se, na medida do possível, conectar os subitens (ex. indicadores, crises ou feedback) listados por Kingdon para cada fluxo. Foram realizados ajustes pontuais no MMF, tendo em vista a adaptação ao processo legislativo.

Adicionalmente, em relação a Lei Geral, foi feito esforço no sentido de mensurar o nível de delegação conferido pelo legislador aos órgãos licenciadores nos principais substitutivos produzidos ao longo desse processo legislativo⁸. Eles foram classificados com base no poder conferido aos entes subnacionais. Os substitutivos foram classificados como centralizadores, moderados ou descentralizadores, considerando-se o maior ou menor nível de delegação de poder decisório aos licenciadores na implementação da lei. Com isso, foi possível identificar a quantidade de dispositivos de cada substitutivo, a presença ou ausência de citações ao Conama, a forma de se explicitar a decisão sobre o EIA, bem como o nível de detalhamento para a emissão da licença. Esses elementos constituem a *proxy* adequada para analisar o nível de delegação aos entes subnacionais

⁸ Esse detalhamento foi feito apenas para a Lei Geral porque a questão federativa por decorrência está mais destacada. Ademais, o número de relatores e mudanças ao longo do processo foi maior do que a da LC nº 140/2011.

que caracteriza cada texto analisado da Lei Geral, ou seja, o grau de liberdade dado aos órgãos licenciadores.

É possível afirmar que a análise de conteúdo dos documentos associada ao rastreamento com base em Kingdon disciplinaram a narrativa com riqueza de detalhes e desnudaram o encadeamento temporal e lógico na tramitação das proposições legislativas. Collier (2011) interpreta o rastreamento de processos como “pedaços” ou “rastros” de evidências de diagnóstico do objeto de estudo. Além de inter-relacionados, os dois processos possuem forte caráter federativo, sendo a questão da repartição de competências foi central nos debates.

Essa disciplina narrativa ou narrativa analítica é definida por Leite (2005) como a historiografia do processo decisório, uma vez que as negociações só podem ser compreendidas por completo a partir da análise das votações, da legislação aprovada e das entrevistas (LEITE, 2005, p. 25).

A seguir, é apresentado um panorama geral da Política Nacional do Meio Ambiente, a fim de familiarizar o leitor com a questão e os conceitos que serão apresentados nos processos legislativos.

4 PANORAMA HISTÓRICO DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

A política ambiental tem forte componente regulatório, que são o foco do panorama apresentado neste capítulo, colocando-se em destaque as atribuições dos entes federados.

No caso brasileiro, ao mesmo tempo em que se priorizam os instrumentos de comando e controle da política ambiental comparativamente aos instrumentos econômicos (ARAÚJO, 2013; VIANA; ARAÚJO, 2010), tem-se em geral um descompasso grande entre o que se formula para a política ambiental e o que se consegue concretizar. Uma das principais explicações para esse descompasso é a condição colonial brasileira. Historicamente, não houve preocupação profunda com a forma de extração dos recursos naturais, visto que a lógica predominante - em grande parte até hoje - é a de expansão de fronteiras e desmatamento. A economia sempre esteve desvinculada da questão ambiental. Com isso, reforçou-se o caráter essencialmente regulatório da Política Nacional do Meio Ambiente (SANTAELLA *et al.*, 2014), situação que potencializa conflitos com o empresariado e com órgãos governamentais que tratam de infraestrutura e temas conexos.

Pode-se afirmar que a política de biodiversidade e florestas em nosso país se apresentou de forma contemporânea em relação aos países desenvolvidos. Os assuntos relativos a esse tema fazem parte da chamada “agenda verde”, mais antiga e centralizada no governo federal do que a “agenda marrom”, que foca em temas como o controle da poluição, o saneamento básico e a gestão ambiental urbana (ARAÚJO, 2013)⁹. Isso se explica em parte pelo fato de a União ter o histórico de legislar privativamente, antes da Constituição Federal (CF) de 1988, sobre temas como florestas, caça e pesca (VIANA; ARAÚJO, 2010).

É possível ir longe no tempo na origem das regras nacionais relacionadas a florestas. O Regimento do Pau-Brasil é de 1605. O Regimento de Cortes de Madeiras é

⁹ Existe também a “agenda azul”, referente ao gerenciamento dos recursos hídricos, além de temas interdisciplinares que agregam essas agendas, com destaque para a política climática.

de 1799¹⁰. A lógica era assegurar a manutenção dos estoques madeireiros ao longo do tempo. Se atualizada conceitualmente, essa perspectiva tem coerência com o princípio do desenvolvimento sustentável consagrado pelo Relatório *Our Common Future*, de 1987¹¹.

Decreto de 1921¹² criou o primeiro Serviço Florestal Federal. Esse órgão “[...] não tinha orçamento, autoridade política nem sequer terras públicas para manejar, isso tudo num dos países mais florestados do mundo” (DRUMMOND, 1998, p. 134). O interessante é que essa situação não parece distante da enfrentada pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) criado 85 anos depois¹³.

O primeiro Código Florestal data de 1934¹⁴, mesmo ano em que foi editado o Código de Águas¹⁵. O Código Florestal de 1934 trazia a gênese de instrumentos que são aplicados até os dias de hoje, como as “florestas protetoras”, que são voltadas a conservar o regime das águas, evitar a erosão e outras finalidades, abrangidas pelas chamadas Áreas de Preservação Permanente – APP (ANTUNES, 2020). A lei previa licença da autoridade florestal para uso do fogo em vegetação e para supressão de vegetação em áreas como as de florestas protetoras.

Desde então, começam a se consolidar diferentes atos autorizativos nesse campo de políticas públicas (ANTUNES, 2020). O primeiro parque nacional é dessa época: Parque Nacional de Itatiaia (RJ), na Serra da Mantiqueira, criado em 1937. O Parque Nacional de Iguaçu (PR) e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ) foram criados em 1939 (DRUMMOND, 2023).

Desde o início, a proteção das florestas e a conservação da biodiversidade estiveram fortemente centralizadas na esfera federal. O Código Florestal de 1965¹⁶ e a Lei de Proteção à Fauna Silvestre¹⁷ possuem textos que refletem essa concentração de

¹⁰ Ver linha do tempo disponibilizada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ): <https://stj.jusbrasil.com.br/noticias/2219914/linha-do-tempo-um-breve-resumo-da-evolucao-da-legislacao-ambiental-no-brasil>. Acesso em: 04 mar. 2023.

¹¹ Coordenado pela primeira-ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland (e por isso também conhecido como Relatório Brundtland), esse relatório consolidou as bases para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992, a Rio 92. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2023.

¹² Decreto nº 4.421/1921.

¹³ Ver Lei nº 11.284/2006.

¹⁴ Decreto nº 23.793/1934, com força de lei porque editado em regime de exceção.

¹⁵ Decreto nº 24.643/1934, com força de lei porque editado em regime de exceção.

¹⁶ Lei nº 4.771/1965.

¹⁷ Lei nº 5.197/1967.

poder no governo central. A autorização para exploração florestal em qualquer lugar do país, por exemplo, permaneceu a cargo do governo federal (Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal – IBDF e posteriormente Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama) até 2006¹⁸, quando a Lei de Gestão de Florestas Públicas¹⁹ alterou a lei florestal de 1965, passando a remeter essa tarefa aos estados.

Sobre o Ibama, é uma autarquia criada em 1989²⁰, reunindo as competências de quatro órgãos: a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), órgão subordinado ao Ministério do Interior; o IBDF e a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), autarquias vinculadas ao Ministério da Agricultura; e a Superintendência da Borracha (Sudhevea), autarquia vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio. Foram conferidas amplas atribuições ao Ibama como também, expressamente, a prerrogativa de atuação supletiva na inação dos órgãos estaduais.

Em 2007, o Ibama foi desdobrado com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)²¹. Houve transferência das atribuições do Ibama de gestão das Unidades de Conservação (UC) federais para esse órgão (VIANA; ARAÚJO, 2010, p. 145).

Em temas relacionados à agenda marrom, a atenção do governo federal está longe de ter esse alcance histórico. A legislação sobre controle da poluição surge nos anos 1970, de forma tardia e bastante incipiente. O Decreto-Lei de 1975²² “dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais”, mas destaca, sobretudo, que competia exclusivamente ao executivo federal determinar ou cancelar a suspensão do funcionamento de estabelecimento industrial cuja atividade fosse considerada de “alto interesse do desenvolvimento e da segurança nacional”²³.

Regras mais consistentes começam a surgir nessa época em estados industrializados. É o caso do Estado de São Paulo, que criou a Companhia de Tecnologia

¹⁸ Ver o artigo 19 da Lei nº 4.771/1965, na sua redação original.

¹⁹ Lei nº 11.284/2006.

²⁰ Lei nº 7.735/1989.

²¹ Ver Lei nº 11.516/2007.

²² Ver o Decreto-Lei nº 1.413/1975, especialmente o conteúdo do artigo 2º.

²³ Ver linha do tempo disponibilizada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ): <https://stj.jusbrasil.com.br/noticias/2219914/linha-do-tempo-um-breve-resumo-da-evolucao-da-legislacao-ambiental-no-brasil>. Acesso em: 04 mar. 2023.

de Saneamento Básico e de Controle da Poluição das Águas (Cetesb) em 1973²⁴, com atribuição expressa de proceder o licenciamento ambiental de empreendimentos poluidores e outros procedimentos autorizativos de controle ambiental. Na sequência, em 1976²⁵, o mesmo estado edita lei sobre o Sistema de Prevenção e Controle da Poluição do Meio Ambiente, que detalha regras sobre licenciamento ambiental. Na mesma época, no Rio de Janeiro, o licenciamento ambiental implementado pela Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema) também emerge²⁶. A explicitação de regras sobre controle da poluição e sua relação com o licenciamento ambiental se inicia, portanto, na esfera estadual.

Maurício Viana, especialista com ampla experiência em licenciamento ambiental, destaca esse trecho da história de nossa legislação de proteção do meio ambiente:

Começaram a aparecer as primeiras normas que autorizavam estados a fazerem o licenciamento para controle ambiental dos complexos industriais – Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo – [*estados do sudeste, anotou-se*] com uma concentração muito grande de poluentes/químicos (Entrevista 1, 2021).

A edição da principal lei ambiental do país, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, derivou da participação do Brasil em 1972 na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo. O ex-Ministro do Meio Ambiente José Carlos de Carvalho (Entrevista 22, 2022) afirma que “a Conferência de Estocolmo de 72 pela primeira vez colocou a agenda de conservação ambiental na agenda internacional”. Segundo Mário Mantovani (Entrevista 7, 2021), “desde Estocolmo, pensar global é agir local, com destaque para as áreas protegidas”.

No ano seguinte a essa conferência, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), que, como explicado, foi incorporada ao Ibama em 1989. Foi a Sema que concebeu a Lei nº 6.938/1981, que “dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências” (REGANHAN *et al.*, 2013).

²⁴ Ver Lei estadual nº 118, de 1973.

²⁵ Ver Lei estadual nº 997/1976.

²⁶ Ver Decreto-Lei estadual nº 1.633/1977.

Araújo (2008) explica que, para a época em que foi aprovada, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente é surpreendente por trazer instrumentos inovadores em termos de proteção do meio ambiente. Estávamos em pleno regime militar, mas, além da liderança da Sema, deve ser lembrado que o crescimento econômico já não era tão acelerado, o que provavelmente abriu espaço para a acomodação de interesses que viabilizou a aprovação dessa lei (ANTUNES, 2020).

Do ponto de vista federativo, além de ter definido as diretrizes de atuação da União, a inovação mais importante da Política Nacional do Meio Ambiente foi a instituição do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), uma estrutura integrativa dos três níveis da federação no campo da política ambiental, que será detalhada no capítulo 5.

Mesmo após quatro décadas, o Sisnama ainda não está articulado como um verdadeiro sistema nacional. Parece evidente que a União não conseguiu estabelecer uma coordenação forte com os entes subnacionais, o que gera atritos federativos (ARAÚJO, 2008; VIANA; ARAÚJO, 2010; SANTANA; LEUZINGER; SILVA, 2019).

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente também criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), o principal amparo normativo na complementação da legislação de proteção do meio ambiente. O órgão colegiado é integrado por representação do governo federal e dos governos estaduais e municipais, entidades da sociedade civil e empresariais.

Nas palavras de Rogério Menezes, fazendo referência à situação do órgão colegiado no governo Bolsonaro²⁷ (Entrevista 8, 2021):

[..] foi uma conquista histórica da sociedade ao Brasil. Que a gente tinha representações dos governos estaduais, governos municipais, da sociedade civil, das principais entidades econômicas do país, da indústria, das entidades dos setores principais, setores econômicos brasileiros. Nesses momentos de grande complexidade é que se precisa estar numa mesa colocando as posições, as dificuldades dos diferentes setores, inclusive os econômicos. O Conama sempre cumpriu esse papel.

²⁷ Os trabalhos do Conama foram retomados a partir do Decreto nº 11.417/2023. Estavam paralisados por força de uma liminar concedida pela Ministra Rosa Weber na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 623, que questiona as mudanças no órgão colegiado realizadas pelo governo Bolsonaro, restritivas à participação da sociedade civil.

Estados e municípios possuem entidades representativas próprias na área ambiental, a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) e a Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anamma), ambas criadas na década de 1980 e com atuação relevante nos processos decisórios que ocorrem no Conama.

Deve ser destacado que o moderno ambientalismo consolidado nas décadas de 1970 a 1980 esteve comprometido com a participação da sociedade civil por meio de conselhos deliberativos e consultivos e teve como efeito o crescimento do número das organizações não-governamentais (ONGs) (VIANA; ARAÚJO, 2010, p. 144). O Conama sempre foi uma arena importante nesse sentido.

Um dos temas mais relevantes nas resoluções do Conama é o licenciamento ambiental, como será detalhado no capítulo 6. O país não possui ainda a Lei Geral do Licenciamento Ambiental, que tem sido objeto de polêmica no Congresso Nacional. As regras nacionais sobre o tema estão apenas em um artigo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente²⁸, que institui a licença no plano nacional, e em resoluções do Conama.

A tendência descentralizadora nas políticas públicas ficou mais clara após a promulgação da Constituição Federal de 1988, especialmente por meio do processo de municipalização (MONTEIRO NETO, 2013; AFONSO, 2016). Na política ambiental a municipalização tem se mostrado complexa, entre outros aspectos porque o impacto sobre o meio ambiente não costuma se restringir ao território de um único município. De qualquer forma, a descentralização também tem ocorrido nesse âmbito.

Nessa perspectiva, podem ser citados os pactos para descentralização de atribuições para dos estados quanto a atribuições no controle da supressão de vegetação firmados na década de 1990, a descentralização nesse tema consolidada em 2006 e, principalmente, a aprovação da Lei Complementar nº 140/2011 (VIANA; ARAÚJO, 2010), objeto de atenção especial na pesquisa apresentada.

A Constituição de 1988 trouxe avanços fundamentais para a política ambiental, sobretudo ao qualificar em seu artigo 225 o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, para as atuais e futuras gerações. O olhar é para a solidariedade e a cooperação (ARAÚJO, 2021; ANTUNES, 2020; MORAES, 2007). Cirne (2019, p. 43)

²⁸ Ver o artigo 10 da Lei nº 6.938/1981.

entende que o capítulo de meio ambiente da Constituição “foi tão inovador, que se pode dizer que a Constituição de 1988 é *“eminente ambientalista”* (grifo no original).

Após 1988, foram aprovadas várias leis de aplicação nacional relacionadas à questão ambiental. As principais estão listadas no **Quadro 3**.

LEI	TEMA
Lei nº 7.797/1989	Lei do Fundo Nacional do Meio Ambiente
Lei nº 7.802/1989	Lei dos Agrotóxicos
Lei 8.723/1993	Lei da Poluição Veicular
Lei nº 9.433/1997	Lei dos Recursos Hídricos
Lei nº 9.605/1998	Lei dos Crimes Ambientais
Lei nº 9.795/1999	Lei da Educação Ambiental
Lei nº 9.966/2000	Lei de controle da poluição hídrica por óleo
Lei nº 9.985/2000	Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação
Lei nº 10.257/2001	Estatuto da Cidade
Lei nº 10.605/2003	Lei do acesso às informações ambientais
Lei nº 11.284/2006	Lei de Gestão das Florestas Públicas
Lei nº 11.428/2006	Lei de Proteção da Mata Atlântica
Lei nº 11.516/2007	Lei de criação do ICMBio
Lei nº 11.959/2009	Lei da Política de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca
Lei nº 12.114/2009	Lei do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima
Lei nº 12.187/2009	Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima
Lei nº 12.305/2010	Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos
Lei Complementar nº 140/2011	Lei da cooperação federativa em política ambiental
Lei nº 12.608/2012	Lei da Proteção e Defesa Civil
Lei nº 12.651/2012	Nova Lei Florestal
Lei nº 14.026/2020	Novo Marco Legal do Saneamento Básico
Lei nº 14.119/2021	Lei do Pagamento por Serviços Ambientais

Quadro 3 - Principais leis ambientais de aplicação nacional aprovadas após CF

Fonte: elaboração própria com base em Araújo (2013); Cirne (2019) e Antunes (2020).

Com base no Modelo de Múltiplos Fluxos (MMF), será analisado a seguir o processo que levou à entrada na agenda e à aprovação da Lei Complementar nº 140/2011, assim como o processo ainda em curso que intenta aprovar a Lei Geral do Licenciamento Ambiental.

5 A LEI COMPLEMENTAR DA COOPERAÇÃO FEDERATIVA

Este capítulo traz os resultados do primeiro estudo de caso realizado, que aplicou múltiplos fluxos ao processo de construção da Lei Complementar nº 140/2011, a lei da coordenação federativa para a política ambiental. Antes disso, será feita contextualização, com análise da estrutura de governança do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e do federalismo cooperativo em matéria ambiental fundamentado na Constituição Federal de 1988, bem como analisado o conteúdo da referida Lei Complementar.

5.1 Contextualização

5.1.1 Sistema Nacional do Meio Ambiente, limitações e desafios

Como explicado, a Lei nº 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) instituiu o Sisnama, composto pelos órgãos federais, estaduais e municipais que atuam em meio ambiente no país. O Sisnama, assim, configura a governança federativa da política ambiental há mais de quatro décadas. Dispõe a lei:

Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República [*hoje, Ministério do Meio Ambiente e mudança do Clima, anotou-se*], com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer

executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

.....

Na versão inicial da lei, o Conama desempenhava a função de órgão superior do Sisnama. Criado pela mesma lei de 1981, esse órgão colegiado tem poder normativo, complementa a legislação ambiental ao fazer uso de sua prerrogativa de “estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais”. Há temas da legislação ambiental cujas regras estão concentradas nas resoluções do Conama, entre eles o licenciamento ambiental.

O Conama também pode e deve ser compreendido a partir da perspectiva federativa. Integram a composição do órgão colegiado representantes dos governos estaduais e municipais. O governo Lula priorizou a recomposição do Conama nos atos normativos com foco em eliminar os retrocessos do governo Bolsonaro e, entre outras medidas, voltou a assegurar a representação no conselho de cada um dos governos estaduais²⁹.

Mesmo tendo sido formalizado há bastante tempo, o Sisnama ainda tem deficiências graves em termos de articulação federativa. O fato de praticamente não haver repasse de recursos federais para os entes subnacionais dificulta o cumprimento das diretrizes estabelecidas pela União. A capacidade de transferir recursos é um instrumento poderoso, capaz de gerar coordenação entre os entes subnacionais por meio das regras fixadas pela União (ARRETCHE, 2010).

Embora meio ambiente tenha conquistado espaço na agenda governamental, o seu financiamento é precário (LEMOS; YOUNG; GELUDA, 2005). Trata-se de uma política basicamente regulatória, situação que compromete a capacidade de coordenação do executivo federal. É uma situação bastante diferente, por exemplo, do Sistema Único de Saúde (SUS), campo de políticas públicas no qual as regras para transferência de recursos federais condicionam o apoio e as respostas dos entes subnacionais (ARRETCHE, 2004).

²⁹ Ver Decreto nº 11.417, de 16 de fevereiro de 2023. Esse decreto basicamente retoma a composição do Conama anterior a 2019. Entre as novidades, está a criação da Câmara Técnica de Justiça Climática.

A pouca clareza nas atribuições dos entes federados para emissão das licenças e atos autorizativos é um problema histórico no Sisnama, que foi enfrentado pela Lei Complementar nº 140/2011 (ARAÚJO, 2021). Mas ainda há questões em aberto, como a fraca atuação dos órgãos municipais do meio ambiente. O trabalho da Anamma tem contribuído para melhoria nesse sentido, mas ainda se colocam muitos desafios pela frente, uma vez que “o maior gargalo da institucionalização do Sisnama encontra-se nos municípios” (LEME, 2010).

Entre os exemplos de problemas relacionados à atuação dos órgãos locais, pode-se citar a emissão de licenças sem as devidas condicionantes ambientais em garimpos no estado do Pará³⁰. O estado descentralizou licenças para empreendimentos cujo impacto ambiental extrapola os limites dos territórios municipais e tem colhido resultados negativos com isso.

Outro tipo de desafio está na necessária integração entre o Sisnama e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, instituído pela Lei nº 9.433/1997, que define que “a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos³¹”. A conexão entre gestão por bacias e a dimensão federativa é complexa.

5.1.2 As atribuições dos entes federados em matéria ambiental e a ideia da Lei Complementar

A Constituição Federal define as competências de União, estados, Distrito Federal e municípios entre seus artigos 21 a 30. Há dois princípios que regulam a distribuição de tarefas entre os entes da federação no que se refere a políticas públicas e legislação. O primeiro é a predominância de interesse, pelo qual competem à União os temas de interesse nacional, aos estados os de interesse supramunicipal e aos municípios os de

³⁰ Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/02/mpf-recomenda-que-para-revoguelicenciamento-municipal-para-garimpos-de-ouro.shtml>. Acesso em: 02 mar. 2023.

³¹ Art. 1º, inciso V, da Lei nº 9.433/1997.

interesse local. O segundo princípio é o do federalismo cooperativo (ARAÚJO, 2021; MORAES, 2007).

O tema meio ambiente está concentrado nos dispositivos que assumem a lógica do federalismo cooperativo, com destaque para o artigo 23, que define as competências administrativas comuns de União, estados, Distrito Federal e municípios. São atribuições compartilhadas dos governos nos diferentes níveis da federação em termos de políticas públicas, que abrangem, entre outros temas, saúde, educação, moradia, saneamento básico e meio ambiente. Fica estabelecido no Texto Constitucional:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

.....
 III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, **as paisagens naturais notáveis** e os sítios arqueológicos;

.....
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

.....
 Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Há menções pontuais a competências administrativas relacionadas a meio ambiente em outros dispositivos constitucionais, como o que define a competência exclusiva da União para o controle das atividades nucleares³², mas o artigo 23 é o prevalente.

A redação original do parágrafo único do artigo 23 da Constituição fazia referência a Lei Complementar, no singular. A ideia de que, mesmo com a redação no singular, o parágrafo único poderia gerar várias leis complementares, correspondentes a cada um dos temas sujeitos a competência administrativa comum entre os entes federados. Essa concepção surgiu no Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 12, de 2003, de autoria do deputado Sarney Filho (PV/MA)³³, proposta esta que deu início ao processo que originou a Lei Complementar nº 140/2011.

³² Art. 21, inciso XXIII, da Constituição Federal.

³³ Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=104885&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 27 fev. 2023.

Como o deputado Sarney Filho teve uma atuação com foco em meio ambiente durante o mandato e foi Ministro do Meio Ambiente duas vezes, pode ser considerado um especialista e uma liderança na rede de atores (ARAÚJO; SILVA, 2013). A ideia da Lei Complementar para tratar da cooperação federativa surge da comunidade envolvida nas discussões sobre soluções para a política ambiental, como previsto por Kingdon (2011).

Posteriormente, os debates que levaram à Emenda Constitucional nº 53, de 2006, deram nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), alterando dispositivos sobre a política educacional³⁴. Vários atores da comunidade envolvida com os debates sobre política educacional costumam defender a aprovação de uma Lei Complementar com cooperação federativa nesse tema (LÍCIO; PONTES, 2020), o que explica a opção por colocar no plural a redação do parágrafo único do artigo 23.

Cabe destacar que a Lei Complementar nº 140/2011 é a única aprovada com base no parágrafo único do artigo 23 da Constituição. Não se aprovou até agora a proposta do Sistema Nacional de Educação³⁵ e nenhuma outra tratando de outro tema incluso no artigo 23. Isso evidencia a relevância que a cooperação federativa assume na política ambiental ou, vendo por outra ótica, o grau de conflitos relacionados às atribuições dos entes federados em meio ambiente. O licenciamento ambiental é a arena na qual esses conflitos assumem maior proporção.

No artigo 24 da Constituição, são definidas as matérias abrangidas pela competência legislativa concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal. Na legislação sobre esses temas, a União deve se manter nos limites das normas gerais³⁶. Entre os temas listados, estão:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....
VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

³⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art1. Acesso em: 27 fev. 2023.

³⁵ Ver PLP nº 235/2019 no Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/139285>. Na Câmara, PLP nº 25/2019 e apensos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2191844>. Acesso em: 27 fev. 2023.

³⁶ Art. 24, § 1º, da Constituição Federal.

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
 VIII - **responsabilidade por dano ao meio ambiente**, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Os municípios também podem legislar em meio ambiente, no uso de sua prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual, no que couber³⁷.

Assim, em meio ambiente cabe legislação federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. As leis federais são normas gerais, devem ser observadas como parâmetro mínimo na legislação estadual e municipal, e as leis estaduais como base para a legislação municipal.

É importante entender que a Lei Complementar nº 140/2011 regulamenta o parágrafo único do artigo 23 da Constituição no que se refere à política ambiental. Trata-se de competência administrativa, de formulação e implementação de políticas públicas. A Lei Complementar não define competências para legislar. Em última instância, é a Constituição que fornece a competência para legislar. No material sobre a futura Lei Geral do Licenciamento Ambiental analisado para esta tese, encontram-se alguns posicionamentos equivocados de entrevistados nessa perspectiva.

A ementa da Lei Complementar nº 140/2011 explicita que ela

Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum** relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. (*Grifou-se*)

Perceba-se, portanto, que em nenhum momento a Lei Complementar definirá atribuições no campo legiferante. Nem poderia, porque regulamenta o artigo 23 e não o artigo 24 da Constituição.

Na sequência, é apresentada síntese do conteúdo da Lei Complementar nº 140/2011.

³⁷ Art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

5.2 O Conteúdo da Lei Complementar nº 140/2011

A Lei Complementar inicia com tom discursivo e define como objetivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, no exercício da competência comum estabelecida pela Constituição, “proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente”, “garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais”, “harmonizar as políticas e ações administrativas **para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente**”; e “garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais” (art. 3º da LC 140, grifou-se).

São listados instrumentos de cooperação federativa, entre eles ferramentas de ampla aplicação em diferentes políticas públicas, como consórcios públicos, convênios e acordos de cooperação técnica, bem como fundos e outros instrumentos econômicos e delegação de ações de um ente federativo para outro. Como peculiaridade da governança da política ambiental, inclui a Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal (art. 4º da LC 140).

As comissões tripartites são colegiados paritários, com a participação de representantes dos poderes executivos da União, dos estados e dos municípios, e tinham muito pouca institucionalidade até serem mencionados expressamente na Lei Complementar nº 140/2011.

Sobre a Comissão Tripartite Nacional, Santana *et. al.* (2019, p. 286) relatam que:

[...] antes da edição da LC/140/2011, no ano de 2001, o então Ministro de Estado do Meio Ambiente, José Sarney Filho, a instituiu, por meio da Portaria nº 189. Ela foi instituída por representações paritárias, e buscou a descentralização. No período de 2001-2007, ela propôs duas portarias, realizou treze reuniões, cinco seminários e constituiu cinco grupos de trabalho, entre os quais, o que tratou da regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal.

As evidências são de que há pouca institucionalidade continuatam mesmo após a edição da Lei Complementar nº 140/2011. É certo que a comissão nacional atuou no esforço de regulamentação que gerou o Decreto nº 8.437/2015, que complementou a Lei Complementar no que se refere a atribuições de licenciamento ambiental de um conjunto de empreendimentos. Mas há poucos registros da atuação da comissão nacional, bem como das tripartites estaduais e da bipartite do Distrito Federal (SANTANA *et al.*, 2019). A redação deste decreto foi uma das poucas ocasiões em que ganhou saliência o trabalho da Comissão Tripartite Nacional.

A parte central da Lei Complementar nº 140/2011 está em seus artigos que definem as atribuições da União, dos estados e dos municípios em política ambiental (artigos 7º, 8º e 9º da LC 140). É relevante mencionar que não há referência expressa na Lei Complementar ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), ao contrário da opção adotada no PLP nº 12/2003, que deu início ao processo legislativo em tela. Na lei aprovada, procurou-se afastar o conteúdo da Lei Complementar da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente³⁸, que, como explicado, estabeleceu o Sisnama e o Conama.

Há atribuições que estão colocadas na Lei Complementar nº 140/2011 nas três esferas da federação, como “definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”, “promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente” ou “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei”.

Há outras que não causam qualquer controvérsia, por serem claramente tarefa de uma das esferas da federação, como as atribuições da União para “promover ações relacionadas à Política Nacional do Meio Ambiente nos âmbitos nacional e internacional”, “promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental” ou “elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional”.

As divergências maiores em termos de conflitos de atribuições anteriormente à Lei Complementar nº 140/2011 estavam no licenciamento ambiental e atos autorizativos

³⁸ Lei nº 6.938/1981.

como o que se refere à supressão de vegetação nativa. No licenciamento, sobressaiam os problemas de judicialização, como destacado pela maioria dos entrevistados.

Ficam expressos como tarefa da União e, portanto, do Ibama, autarquia que responde pelo licenciamento ambiental federal, os seguintes empreendimentos:

Art. 7º São ações administrativas da União:

.....
 XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:
 a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
 b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
 c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
 d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
 e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
 f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;
 g) destinados a pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou
 h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

A alínea “h” acima transcrita foi regulamentada pelo Decreto nº 8.437/2015, que define como atribuição do Ibama licenciar, entre outros empreendimentos, a implantação de rodovias federais e a pavimentação e ampliação de capacidade de rodovias federais com extensão igual ou superior a duzentos quilômetros; a implantação, ampliação de capacidade e regularização ambiental de ferrovias federais; usinas hidrelétricas com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatt; usinas termelétricas com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatt; e usinas eólicas, no caso de empreendimentos e atividades *offshore* e zona de transição terra-mar.

Como referido anteriormente, os estados respondem pela maior parte dos licenciamentos no país desde que a Lei nº 6.938/1981 estabeleceu a licença ambiental como ferramenta de aplicação obrigatória em todo o país. A Lei Complementar nº 140/2011 consolida essa situação, quando estabelece:

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

.....
 XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou

capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º [licenças federais] e 9º [licenças municipais];
 (anotou-se)

Há um poder residual nesse ponto. Todos os casos de licenciamento não atribuídos explicitamente à União ou aos municípios são reservados aos estados. Os governos estaduais também têm poder forte na definição dos casos de licenciamento local:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

.....
 XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, **conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade;** ou

..... (grifou-se)

Uma das simplificações trazidas pela Lei Complementar nº 140/2011 foi a unificação do responsável pelo licenciamento ambiental e pelas autorizações de supressão de vegetação nativa (art. 13 da LC 140). Antes, havia diferentes situações em que, por exemplo, um empreendimento licenciado pelo órgão estadual do Sisnama requeria manifestação do Ibama para a supressão de vegetação nativa. Essa unificação, na verdade, avançou por meio de alteração realizada no Código Florestal de 1965 pela Lei de Gestão de Florestas Públicas³⁹, mas foi consolidada na Lei Complementar nº 140/2011 (ARAÚJO, 2021).

A principal exceção a essa regra está na área de abrangência do bioma Mata Atlântica, em que, em determinadas situações que requerem maior proteção fixadas na lei específica⁴⁰ e seu regulamento, o Ibama é chamado a se manifestar em licenciamentos estaduais. A própria Lei Complementar respalda essa exceção quando dispõe:

Art. 11. A lei poderá estabelecer regras próprias para atribuições relativas à autorização de manejo e supressão de vegetação, considerada a sua caracterização como vegetação primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração, assim como a existência de espécies da flora ou da fauna ameaçadas de extinção.

A Lei Complementar nº 140/2011 prevê a atuação supletiva nos seguintes termos:

Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

³⁹ Lei nº 11.284/2006.

⁴⁰ Lei nº 11.428/2006.

- I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;
- II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e
- III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

Cabe notar que se trata de uma aplicação restrita do conceito de atuação supletiva. De toda forma, a Lei Complementar assegura a atuação na fiscalização como atribuição comum. Não obstante prever que aquele que licencia o empreendimento deve fiscalizá-lo, e dispõe:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o caput, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput. (grifou-se).

5.3 Os múltiplos fluxos na perspectiva dos atores partícipes

Na sequência, será apresentada a dinâmica dos três fluxos destacados por Kingdon (2011) no processo que gerou a Lei Complementar nº 140/2011, com apoio sobretudo nas falas dos entrevistados, os quais, como se explicou no capítulo 3, são atores com atuação de destaque na comunidade de especialistas que têm como foco a Política Nacional de Meio Ambiente e, com especial atenção, o federalismo cooperativo em meio ambiente e o licenciamento ambiental. Estiveram diretamente envolvidos em algum momento dos processos decisórios em foco. A ideia foi mostrar cada um dos fluxos na perspectiva dos atores partícipes.

5.3.1 Fluxo dos problemas

De acordo com o Modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2011), existem três elementos básicos a serem analisados no fluxo dos problemas: (1) indicadores, pautados normalmente em resultados científicos; (2) eventos/crises de grande magnitude; e (3) *feedbacks* de programa do governo em ação (CAPELLA, 2006).

Nos dois casos analisados nesta pesquisa, um indicador importante de problema é o fato de o tema licenciamento ser essencialmente técnico, “o pessoal complica. Então existe um forte movimento para não se tomar a decisão, é um problema” (Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021). Ademais, “a imprensa tem um papel ruim nesse processo, na forma como a discussão, de alto nível, sobre a questão ambiental está sendo colocada para a sociedade” (Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021).

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 12/2003 e apensos, numeração da Casa Iniciadora (Câmara dos Deputados), que resultou na Lei Complementar nº 140/2011, “surge de uma necessidade de definir/clarear as competências dos órgãos componentes do Sisnama” (Entrevista 8, Rogério Menezes, 2021). Antes da Lei Complementar, “o principal problema era o sobreposição” em relação às competências (Entrevista 11, Marcelo Arguelles, 2022).

Esse *feedback* das ações governamentais vem para “aperfeiçoar as regras sobre as atribuições do licenciamento ambiental, a repartição de competências. As outras áreas [*de políticas públicas, anotou-se*] até hoje não têm nenhuma Lei Complementar” (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021). A regulação das atribuições federativas por lei traria “limites mais claros, o que torna o papel do órgão licenciador mais fácil, mais objetivo e mais seguro” (Entrevista 11, Marcelo Arguelles, 2022).

Os especialistas ressaltam que, na prática, esse quadro demanda reforço do pacto federativo, com maior cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios. A questão da cooperação será mais bem detalhada no fluxo das soluções.

Um dos problemas que atinge o executivo federal, em especial o Ibama, é o *feedback* de que o órgão está abarrotado de burocracias ligadas às licenças: “Quando eu

entrei no Ibama, a gente dava licença para tapar buraco de estrada, porque não tinha licença de operação. Tinha também [*simultaneamente dadas pelo Ibama, anotou-se*] muitas licenças de operação das rodovias” (Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021).

O principal indicador da falta de definição das competências no licenciamento ambiental é o volume de judicialização. Anteriormente à Lei Complementar nº 140/2011, ocorria muita judicialização em relação às atribuições dos entes federados para a emissão de licenças e outros atos autorizativos ambientais.

Havia muita judicialização “em favor do Ibama, uma instância de controle que começa a querer administrar o processo de licenciamento. E vai querer fazer a implementação da política, que não é competência dele” (Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021). As decisões judiciais com caráter centralizador “retiraram competência dos estados e as passaram para o Ibama. E o Ibama não tinha a menor cultura de operar [*como indutor, anotou-se*] no sistema de licenciamento” (Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021).

“O Ibama era bem mais resistente ao diálogo” (Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021), e, na visão de parte dos atores, “tem feito um papel, em alguns casos, de auditor do processo nos estados” (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021).

Cabe perceber que “a judicialização, ela não é boa para ninguém. É sinal de que o sistema não está funcionando. Não está conseguindo aplicar os instrumentos” (Entrevista 8, Rogerio Menezes, 2021).

Era um cenário de muito conflito e sobreposição (Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021). “Um dos grandes debates era sobre a questão dos licenciamentos e o excesso de judicialização dos licenciamentos, em parte por conflitos de competência” (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022). “Existia muito conflito em relação a cada competência para cada atividade” (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021).

Sobre esse aspecto, vale ressaltar havia “a presença muito forte de pessoas do mundo jurídico” (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022), com destaque para “o protagonismo do Ministério Público (MP) no Brasil” (Entrevista 2, Fabio Feldmann, 2022; Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021) e da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (Abrampa), entidade da sociedade civil composta por membros do MP que atuam na defesa ambiental (Entrevista 12, Cristina Seixas, 2022).

Ademais, o “Judiciário [*em grande parte, mas não no conjunto todo, anotou-se*] não tem especialização na área ambiental, mas tem feito o trabalho de intervir na ausência de legislação” (Entrevista 3, Andrea Strudel, 2021). “Bem ou mal a judicialização ela funciona a favor do meio ambiente. Porque você trava a obra, trava o processo. Então não tem o impacto. Para os ambientalistas é confortável que seja nesse formato” (Entrevista 13, Gustavo Carneiro, 2022).

Para alguns entrevistados, o MP extrapola suas competências, pois não atua de “uma forma técnica que busca minimizar, mitigar, compensar” (Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021). Exatamente nesta linha de posicionamento:

A gente tem que recorrer à justiça sempre em última instância. Me incomoda muito a atuação do Ministério Público que entra como um auditor do trabalho dos órgãos ambientais licenciadores. O MP acaba extrapolando a sua área de atuação. São esses tipos de questionamento que às vezes atrapalham, e tornam o dia a dia do órgão licenciador muito oneroso (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022).

Uma questão que levava à judicialização era que “na jurisprudência havia a possibilidade de licenciamento múltiplo de vários órgãos” (Entrevista 3, Andrea Strudel, 2021). A chamada “regulação dupla” (ter que lidar com diferentes agências estaduais, agências municipais e a agência federal) (Entrevista 11, Marcelo Arguelles, 2022). Com a aprovação da Lei Complementar, era esperado que houvesse uma diminuição do “número de regras infralegais” (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021).

Esse problema era extremamente danoso aos empreendedores, pois eles tinham [*em alguns casos, anotou-se*] que “tirar uma licença do município, uma licença do estado e uma licença na União. A insegurança jurídica no setor privado pode levar você a não fazer o investimento” (Entrevista 15, Titan de Lima, 2022).

Mesmo que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente tenha definido o que seria licenciamento ambiental e estabelecido esse instrumento como obrigatório em todo país em 1981 (BRASIL, 1981, art. 10), a falta de uma regulamentação nacional que estabelecesse qual esfera da federação seria responsável pela licença para cada modalidade de empreendimento gerou atritos administrativos e judiciais entre os entes, ainda mais após 1988, com o reforço da autonomia municipal (REGANHANET *et al.*, 2013).

Ao longo da tramitação, havia demanda, dos municípios, para que se fosse estabelecido o rol de atividades sujeitas também ao licenciamento ambiental local, preservando a autonomia dos entes. Para Andrea Strudel, os estados e a União não conseguem implementar a materialidade integral da legislação, e os agentes de financiamento não querem mais investir apenas em programas nacionais e sim na localidade (Entrevista 3, 2021). A Lei Complementar vem para resolver a questão das competências residuais e concorrentes, sem ferir a autonomia desses entes (Entrevista 12, Cristina Seixas, 2022).

Mesmo que o município já atuasse do ponto de vista prático da política, um indicador do problema é que toda a questão do uso do solo nos planos diretores não estava contemplada no licenciamento. Segundo Nilvo Silva (Entrevista 9, 2021), o município não era valorizado no licenciamento.

No fluxo dos problemas, cabe também destacar o conflito entre as leis estaduais e as resoluções do Conama. Como aponta o professor Sánchez:

Os estados deveriam cumprir as resoluções do Conama. Na prática, alguns estados não reconhecem o caráter normativo do Conama, e não contemplam em sua legislação o conteúdo de algumas resoluções do referido órgão colegiado, o que gera judicialização (Entrevista 6, 2021).

Segundo o entrevistado Nilvo Silva (Entrevista 9, 2021), que foi conselheiro no Conama por sete anos: “os conflitos sempre foram uma coisa permanente. O conflito é muito entre os estados e o governo federal/Ibama”.

Como mencionado, antes da Lei Complementar e com a judicialização, muitas licenças passaram a ser atribuídas ao Ibama. “Os estados queriam licenciar normalmente” (Entrevista 2, Fabio Feldmann, 2022) e “era uma queixa geral de todos os órgãos estaduais o envolvimento dos ministérios públicos, que tiveram um papel muito centralizador na relação entre estados e governo federal” (Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021).

“Os estados não querem aceitar o Conama” (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022). “As questões judiciais deslocaram competência e ficaram muito casuísticas” (Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021). Segundo Leonardo Papp (Entrevista 14, 2022), consultor da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) e defensor da autonomia

estadual: “as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) não poderiam estabelecer obrigações novas”, seria algo que realmente só deveria ser feito por meio de lei. Assim, há polêmicas relevantes em relação aos limites do poder normativo do Conama e, parte delas, têm reflexos federativos.

Como apontado no capítulo 4, o licenciamento surge primeiramente no âmbito estadual e varia de estado para estado em termos de aplicação. “Cada estado adotou autorização ambiental própria para empreendimentos que fossem menos degradantes. E os estados, ao mesmo tempo, iam criando suas próprias legislações” (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021).

Um claro indicador de problema é que, por isso, foi gerada “uma verdadeira Babel do licenciamento” (Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021). “A ideia da concentração do licenciamento nos estados era uma realidade antes da Lei Complementar. Pela ausência da lei federal, cada estado criou seus instrumentos” (Entrevista 14, Leonardo Papp 2022).

Por outro lado, cabe questionar as repercussões também negativas que envolvem a ideia de deixar que os estados licenciem livremente, cada um criando seus próprios regramentos. Normas gerais nacionais são um pressuposto da legislação concorrente em meio ambiente (art. 24 da Constituição), como explicado. Além disso, muitas vezes os estados “delegam para os municípios sem estes estarem preparados pra isso” (Entrevista 2, Fábio Feldmann, 2022).

Nesse tema, percebe-se em alguns atores fazem confusão entre os debates de quem licencia ou autoriza com quem legisla. A Lei Complementar regulamenta um artigo de atribuições administrativas, de política pública (artigo 23 da Constituição) e não de quem legisla (artigo 24).

Outro indicador de problema é que “muitos estados têm capacidade institucional baixa para aplicar a legislação relativa ao licenciamento. Não são devidamente aparelhados em termos de recursos físicos, financeiros, recursos humanos” (Entrevista 6, Luís Sánchez, 2021). A experiência do entrevistado Fabio Feldmann (Entrevista 2, 2021) revela que não há perspectiva de melhora efetiva das capacidades ligadas aos recursos humanos no âmbito dos entes subnacionais:

Quando fui secretário em São Paulo, havia 2.200 policiais ambientais para 645 municípios, hoje SP tem 1800. Em vinte e poucos anos você diminuiu

em 20% o número de policiais ambientais. Se temos isso em São Paulo, maior PIB, imagine nos outros estados.

Como aponta Nilvo Silva (Entrevista 9, 2021):

Não têm proteção nenhuma, são órgãos altamente vulneráveis. Falta planejamento. Os órgãos [*subnacionais, anotou-se*] de meio ambiente às vezes têm capacidade, às vezes não têm, às vezes tem autonomia, às vezes não têm. Há uma diversidade enorme de situações: São Paulo e Minas Gerais com estrutura; e um sucateamento terrível de lugares menores.

Um indicador que incide sobre a baixa capacitação é a questão da fiscalização. “Como não tem gente para avaliar, os estados não fiscalizam. Fiscalizar sempre tem um ônus político, pois uma boa fiscalização acaba sendo de benefício difuso para a sociedade” (Entrevista 2, Fabio Feldmann, 2022). É um investimento alto e com retorno baixo. Nessa perspectiva:

Com o tempo os estados foram ficando sobrecarregados, passaram a exigir não mais aqueles estudos complexos: demandariam pessoal (muita gente para analisar, para fiscalizar, para vistoriar). [*Os estados, anotou-se*] passaram a exigir então cada vez estudos mais simples. [...] E ao mesmo tempo os municípios maiores iam também começando a afrouxar as regras. Principalmente as capitais (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021).

O baixo nível de estruturação e a menor capacidade atinge, sobretudo, o conjunto de órgãos em regiões mais periféricas, não só os estados, como também os municípios (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022).

Um problema que afeta os estados fortemente, sobretudo antes da Lei Complementar nº 140/2011 é a guerra ambiental. A lei também veio para combater o mecanismo da guerra ambiental entre os estados e para garantir a implementação da legislação. “Quando eu era presidente da Abema, tínhamos um problema muito sério na perspectiva de guerra ambiental” (Entrevista 2, Fabio Feldmann, 2022), entendida como a flexibilização de exigências para atração de investimentos, similar ao que ocorre na guerra fiscal.

Um último indicador a ser mencionado é o baixo orçamento destinado à área de meio ambiente em geral, comparado ao das demais políticas públicas (REGANHAN *et al.*, 2013, p. 129), o que torna a política ambiental basicamente regulatória. “Para dar

conta na organização do executivo local, está faltando os estados internalizarem isso na previsão orçamentária e na estruturação do pessoal” (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021). “Faltam recursos” (Entrevista 2, Fabio Feldmann, 2022), ou melhor “os recursos não existem” (Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021). Como exemplo, Titan de Lima ressalta que “o plano de resposta pra emergência química, nos governos do PT, tinha o orçamento ridículo” (Entrevista 15, 2022).

Pelos registros, vê-se que o licenciamento ambiental, entre os vários assuntos trabalhados pela Lei Complementar, assumiu grande destaque nas discussões. Surgem também comentários sobre autorizações para supressão de vegetação nativa e outros atos, mas provavelmente em razão de as autorizações florestais terem passado por processo de descentralização em 2006, como se comentou anteriormente, o tema não ganhou proeminência nas falas dos entrevistados.

Cabe destacar que, segundo os entrevistados, os atritos federativos nesse tema foram atenuados, mas não totalmente resolvidos pela Lei Complementar nº 140/2011.

Frente aos muitos problemas acima citados, as soluções sugeridas pelos diversos atores em relação aos temas relacionados ao conteúdo da Lei Complementar são apresentadas a seguir.

5.3.2 Fluxo das soluções

No fluxo das alternativas, as ideias têm papel fundamental para Kingdon (2011), em um processo que envolve persuasão e sensibilização. As soluções com viabilidade técnica, custos toleráveis e valores compartilhados têm probabilidade maior de serem consideradas na agenda (CAPELLA, 2006; BONFIM, 2018). A percepção de solução ideal que deveria estar contida na Lei Complementar regulamentando o artigo 23 da Constituição com relação à política ambiental varia a depender do grupo de atores.

A Lei Complementar nº 140/2011 veio para promover uma gestão mais democrática e resolver a sobreposição de atuação a partir do estabelecimento de competências específicas e compartilhadas. “Determina quem vai licenciar, estabelece atribuições e competências” (Entrevista 14, Leonardo Papp 2022). É uma política

fundamentalmente federativa (REGANHANET *et al.*, 2013). A maioria dos entrevistados reconheceu que essa foi uma lei necessária. Nas palavras de Rose Hofmann (Entrevista 4, 2021), a Lei Complementar foi “equilibrada, razoável e necessária”.

Pelas entrevistas realizadas, a percepção geral sobre a Lei Complementar como ideia é positiva. As evidências são de que ela preenchia requisitos mínimos em termos de viabilidade técnica, custos toleráveis e valores compartilhados. Havia durante o processo legislativo e há, ainda, questionamentos na comunidade de especialistas que atuam em política ambiental sobre alguns de seus dispositivos, mas o texto parece refletir equilíbrio considerável entre os atores.

Nesse sentido, “a Lei Complementar de certa maneira resolveu algumas questões que estavam em aberto, como de quem é a responsabilidade” (Entrevista 2, Fabio Feldmann, 2022). “A lei trouxe limites mais claros e isso torna o papel do órgão licenciador mais fácil, mais objetivo e mais seguro” (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022). Como essa normatização, torna-se possível “melhorar as estratégias de desenvolvimento do país” (Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021).

Para os especialistas, a Lei Complementar, de fato, clareou e pacificou conflitos sobre atribuições dos entes federados em matéria ambiental, especialmente no que se refere a quem deve dar cada licença, mesmo que ainda restem alguns processos que geram disputas, questionamentos sobre algumas delegações feitas pelo Ibama e outros problemas. Mas vale o alerta:

Não é a definição de competência que vai garantir que esse empreendimento seja implantado de acordo com a legislação e as boas práticas ambientais. O que vai definir um bom licenciamento é boa qualidade dos estudos, bom acompanhamento do corpo técnico, as condições necessárias (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022).

Também faltou clareza quanto às “regras de transição. Isso sempre trouxe bastante dúvida, nos processos já abertos, já em curso. A questão de estar ou não em terra indígena. Ou em unidade de conservação” (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022).

Há críticas em torno do fato de a lei ser focada na repartição de competência vertical e não no compartilhamento ou efetiva cooperação. A Lei Complementar não fala

explicitamente do Sisnama ou traz referência à Política Nacional do Meio Ambiente⁴¹. Para especialistas, seria necessário abarcar mais diretamente essa cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios (Entrevista 1, Maurício Viana; Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021; Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021; Entrevista 22, José Carlos de Carvalho, 2022). Nesse sentido:

É necessária uma pactuação/coordenação que envolva Abema, Anamma e prefeitos. Discutir quais são as ferramentas para fazer gestão ambiental e performance dos nossos projetos. Não ficar deslocando responsabilidades, mas sim ter a capacidade política de tratar esses problemas de coordenação (Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021).

Há omissão e dificuldade do governo federal em construir a federação brasileira no que toca ao meio ambiente. Licenciamento ambiental nunca foi discutido do ponto de vista de política pública e arranjo institucional. A gente continua discutindo a legislação até hoje, como se a legislação fosse resolver tudo, já faz 30 anos (Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021).

Na “sopa” de ideias (KINGDON, 2011) em torno da regulamentação do artigo 23 da Constituição no que se refere à competência comum para a política ambiental, havia propostas que se aproximavam mais do Sisnama. No PLP nº 12/2003, a proposta inicial do processo apresentada pelo deputado Sarney Filho (PV/MA), tinha conexão expressa entre a Lei Complementar e o Sisnama. Entretanto, esta não foi a concepção vencedora no embate político. O compartilhamento de valores sobre Sisnama e Conama não contemplava os parlamentares da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e outros. E isso era esperado pela composição do Congresso Nacional, que sobrevaloriza esse grupo.

A lei deu competência de fiscalização ambiental aos três entes: “Todos têm competência para exercer o poder de polícia, a fiscalização (art. 17, § 1º). Para os municipalistas, faltou esse espírito cooperativo, multilateral na construção dos demais dispositivos, pois em relação à competência de licenciar, prevalece um dos órgãos”. (Entrevista 3, Andrea Strudel, 2021).

⁴¹ Também não é feita referência ao Conama, especialmente por pressão dos ruralistas. Há duas menções ao órgão colegiado no conteúdo da Lei Complementar nº 140/2011, em dispositivos que preveem a participação de um membro do Conama no processo de regulamentação da lei (artigo 7º, inciso XIV, alínea “h”, e parágrafo único).

Na visão de alguns atores, o governo federal queria ter mais controle sobre o licenciamento de alguns tipos de empreendimento, [*que, anotou-se*] quem licenciasse fosse o Ibama” (Entrevista 10, Kenya Simões, 2021). Esse entendimento parece colidir com o tom geral de descentralização trazido pela Lei Complementar nº 140/2011, mas ganha sentido quando se incluem na análise os empreendimentos nucleares, os empreendimentos militares ou os empreendimentos listados pelo decreto regulamentador⁴².

A lista constante no artigo 7º, inciso XIV, da Lei Complementar não assume a região de impacto como parâmetro, como ocorria na legislação anterior, especificada no artigo 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Tecnicamente, o impacto parece ser um critério mais forte, mas na prática era exatamente essa regra que gerava muitas judicializações. Por isso essa ideia não prosperou.

Para alguns atores, na época, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) “tinha uma visão muito federalizada, que reflete parte da burocracia federal. Acha que que tudo aquilo que é feito no âmbito federal é melhor do que o que é feito no âmbito estadual e municipal. O risco de corrupção seria muito baixo” (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022). Nesse cenário, a esfera federal teria uma maior responsabilidade (Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021).

Nesse sentido, um dos eixos centrais defendidos foi que houvesse “a estruturação do Sisnama. Era fundamental uma lei que regulamentasse as competências, com instâncias de diálogo, visto que muitos estados já tinham as suas comissões tripartites estaduais” (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022). O problema é que o MMA nunca assumiu, de fato, a responsabilidade de coordenar o Sisnama (Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021; Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021).

Entende-se que a Lei Complementar permitiu um fortalecimento do Ibama do ponto de vista do licenciamento. Para “quem trabalhava no Ibama, a lei trouxe bastante clareza sobre quem fará o licenciamento efetivo e seu acompanhamento” (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022).

As opções bem-sucedidas em favor do governo federal provavelmente se devem ao fato de que a indústria era favorável a uma explicitação mais detalhada das atribuições

⁴² Decreto nº 8.437/2015.

federais na Lei Complementar (Entrevista 11, Marcelo Arguelles, 2022; Entrevista 16, Marco Caminha, 2022). “Devido as características do Brasil, ser muito grande e com uma deficiência maior, aceitamos uma atuação maior do governo federal na questão da fiscalização do licenciamento” (Entrevista 16, Marco Caminha, 2022). Na prática, é importante entender, esse detalhamento tende a levar à redução dos licenciamentos a cargo do Ibama, não à expansão, quando se compara com a opção de definir atribuições de licenciar considerando a região impactada.

A solução voltada para os estados, com claro posicionamento para que “o governo federal saia e os governos estaduais entrem” (Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021), vai contra a percepção ambientalista. Segundo o professor Sánchez, o “pensamento estadual é menos rigoroso que o federal” (Entrevista 6, 2021). Vários dos especialistas entrevistados apontam haver tendência de os governos subnacionais serem mais flexíveis no processo de licenciamento ambiental do que o Ibama.

Como apresentado no fluxo dos problemas, os estados não querem seguir as resoluções do Conama (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022). “As normas do Conama teriam de ser aplicadas, mas tem essa questão de [os estados, anotou-se] não reconhecerem o poder da resolução Conama. Se o Conama estivesse agradando todo mundo, não ia ter tanta resistência” (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021). Os empreendedores também queriam restringir as atribuições do Conama na Lei Complementar, conforme será apresentado adiante.

O posicionamento estadual muitas vezes é no sentido de flexibilizar a legislação federal de licenciamento ambiental, afrouxando as regras, para que os órgãos subnacionais tenham liberdade de utilizar suas próximas balizas. Ou ao menos “não deixar claro se a competência é do Ibama ou dos estados” (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022). A tendência é que os estudos sejam cada vez mais simples. Surge a ideia de licenciamento *fast track* ou mesmo de autolicenciamento (Entrevista 1, Maurício Viana; Entrevista 6, Luís Sánchez; Entrevista 15, Titan de Lima, 2022).

“A Abema foi muito marcada por essa ideia de evoluir com um certo pragmatismo” (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022). O posicionamento dos estados não era uniforme, mas a coisa gerava muito em termos da postura de que eles eram importantes porque faziam a maior parte dos licenciamentos no país (Entrevista 5, Volney

Zanardi, 2021; Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021). É fato que “os estados têm seu papel, e têm que fazer bem. E isso tem que ser cobrado deles (Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021).

“Está faltando os estados internalizarem na previsão orçamentária a estruturação do pessoal para dar conta na organização do executivo local [*em meio ambiente, anotou-se*] (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021). “Nos Estados Unidos, a federação é para valer na área ambiental. Quando a União delega, ela automaticamente também delega recursos. No Brasil, delegou-se aos estados e eles não têm capacidade institucional” (Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021).

Um exemplo de competência que era estadual e foi puxada para o federal, por meio do Decreto nº 8.437/2015 são as termoelétricas. Essa solução, com certeza, não era desejada pelos estados, que prefeririam que o licenciamento dessa atividade fosse devolvido a eles. “Puxou-se para o Ibama uma série de atividades que o Ibama não fazia mais, e que os estados faziam. Como resultado, o Ibama teve que chamar vários estados e fazer convênios de delegação” (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022).

Os estados gostariam de uma atuação maior do Ibama na questão da fauna e no combate ao desmatamento, temas em que o governo federal sempre foi muito forte. Entretanto, parte relevante dessas atribuições foram passadas para os estados (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021).

Por outro lado, mineração não entrou no decreto, o que significa que, mesmo se a atividade for de grande porte, caso circunscrita apenas dentro de um estado, este será responsável pelo licenciamento (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021; Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021). Vários dos entrevistados acreditam que os empreendimentos mais complexos de mineração deveriam ter subido para a competência do Ibama. Fato é que houve pressão estadual durante a fase de regulamentação da lei sobre o tema mineração, especialmente do Estado de Minas Gerais. E alguns outros estados atuaram especificamente também, como o Rio de Janeiro na questão do petróleo e o Espírito Santo em relação a pedras ornamentais (Entrevista 11, Marcelo Arguelles, 2022).

No geral, os estados conseguiram manter a capacidade de licenciar obras de médio e grande porte (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022). E a Lei Complementar não veio no sentido de conflitar ou unificar as diversas legislações estaduais, e sim de respeitar o histórico estadual atrelado à origem do licenciamento.

A depender do estado, o licenciamento ambiental é mais voltado para a indústria ou agricultura, ou até para a própria ocupação urbana, como é o caso do Distrito Federal (Entrevista 15, Titan de Lima, 2022). “Os estados oferecendo condições mais brandas de licenciamento ambiental para atrair investimento. Uma guerra fiscal ambiental” (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021). Uma legislação mais aberta não seria suficiente para combater a guerra ambiental (Entrevista 2, Fabio Feldmann, 2022).

Os governos subnacionais busariam favorecer empreendimentos que possam trazer benefícios locais (Smith e Revell, 2016). “Essa norma [*a Lei Complementar nº 140/2011, anotou-se*] mexe enormemente em interesses. Define, na prática, a criação e distribuição de riqueza (Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021).

Para os empreendedores, a legislação tinha que diminuir os riscos, mitigar o aumento do custo com os estudos e a burocracia, dar segurança jurídica e simplificar os procedimentos. Entre eles, dar fim à dupla regulação pelos entes federados (Entrevista 11, Marcelo Arguelles, 2022) e tentar minimizar as compensações sociais de danos ambientais (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022).

Para o representante da OCB, Leonardo Papp (Entrevista 14, 2022) as questões procedimentais não deveriam estar na Lei Complementar. Regras procedimentais sobre licenciamento, contudo, foram tratadas apenas pontualmente na norma. O entrevistado defende amplo poder legiferante para os estados no tema licenciamento e a restrição das normas gerais estabelecidas pela União. Essa percepção, que mistura as competências administrativas e legislativas, será essencial para compreender o ponto de vista do setor cooperativo sobre a Lei Geral do Licenciamento, o outro processo legislativo que será estudado nesta pesquisa.

A solução ruralista é que a Lei Complementar fosse a mais autoaplicável possível, e de que deveria ser retirada qualquer referência a atribuições do Conama. Como resultado, o texto aprovado conta apenas com duas menções ao conselho. Existe um sentimento anti-Conama no congresso, liderado pela bancada ruralista, como se o órgão colegiado estivesse substituindo o papel do Poder Legislativo (Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021; Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022). Nos valores compartilhados pelos ruralistas não se incluem defesa do Sisnama ou do Conama, como registrado anteriormente.

Para o setor da agropecuária:

O Conama não tem capacidade de fazer normas para o Brasil inteiro. Não dá para tratar questão ambiental igual em todo o país. O conselho teria apenas a função de preencher lacunas da regulamentação a fim de dar segurança jurídica: definir os parâmetros do que é poluição, o que é potencial poluidor, o que é porte, e uma lista do que é licenciável e do que não é. Muitos empreendedores questionam as resoluções na definição, por exemplo, de tipologia e de porte potencial, ao regulamentar o licenciamento (Entrevista 13, Gustavo Carneiro, 2022).

A indústria, representada pela CNI, não chegou a explicitar tanta oposição ao Conama quanto a FPA (Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021). O foco principal da CNI tem sido a simplificação do licenciamento (Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021) e o entendimento de que a União e os municípios devem atuar supletivamente na emissão das licenças, sendo, em regra, o licenciamento atribuído aos estados (Entrevista 11, Marcelo Arguelles, 2022).

Havia uma defesa pela CNI do fortalecimento do papel do município no licenciamento ambiental. “Deu para ver que o interesse deles não era o interesse de estadistas, de garantir o papel do município. [*Diziam, anotou-se*] O município eu consigo manipular” (Entrevista 15, Titan de Lima, 2022).

Os municípios eram contra a tutela federal. Queriam atribuições para os governos municipais, como as pequenas obras locais, e preservar a autonomia do órgão ambiental, inclusive por meio da taxa municipal sobre o licenciamento (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022). “Tinha muito essa questão de empoderar os municípios e desafogar os estados (Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021). Nessa perspectiva:

Nas localidades, embora do ponto de vista burocrática seja mais dificultoso, é mais eficiente. A gestão de resultado, ela ocorre principalmente nos municípios. Muitas vezes, adequar a legislação à sua realidade local vai impactar na vida do cidadão e na qualidade de vida do meio ambiente local (Entrevista 3, Andrea Strudel, 2021).

Dado que a baixa capacitação municipal foi apresentada no fluxo dos problemas, uma possível solução interessante para os municípios seria a possibilidade de criação de dispositivos que falassem sobre a capacitação dos órgãos locais. O Sisnama poderia fazer

essa capacitação, por meio de uma plataforma governamental federal (Entrevista 15, Titan de Lima, 2022).

A seguir são destacados os principais dispositivos da Lei Complementar nº 140/2011, que representam as soluções “vencedoras” no processo de aprovação, com viabilidade técnica, custos toleráveis e valores compartilhados, conforme Kingdon (2011).

Vale mencionar primeiramente que a “não-solução” também se apresenta como resposta dos atores. Por exemplo, o problema do conflito entre as resoluções do Conama *versus* legislações estaduais não foi solucionado pela Lei Complementar. A resistência dos ruralistas e dos estados ao Conama fez com que a lei não atribuísse competência ao órgão para complementar por resolução os empreendimentos cujo licenciamento fica a cargo do órgão federal. Foi assegurada apenas a participação de um membro do conselho.

De modo geral, a Lei Complementar resolveu boa parte da divergência jurídica e da dupla regulação, trazendo maior segurança jurídica. Por exemplo, quando traz a questão da localização, que delimita a competência no início do processo de licenciamento, ao invés de falar sobre a abrangência de impacto, que só é possível de se definir após a realização de estudo (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021).

Na Lei Complementar nº 140/2011, no que se refere às atribuições para o licenciamento ambiental, cabem à União os empreendimentos (Brasil, 2011, art. 7º, inciso XIV): localizados entre o Brasil e país limítrofe (alínea a); no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva (alínea b); em terras indígenas (alínea c); em UCs da natureza, exceto as áreas de proteção ambiental (APAs)⁴³ (alínea d); nos limites de dois ou mais estados (alínea e); de caráter militar (alínea f); que envolvam material radioativo ou nuclear (alínea g); e que atendam a tipologia de ato do Poder Executivo, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento (alínea h).

Como o governo federal era resistente à ideia de descentralização do licenciamento, foi decidido que o Ibama ficaria com os empreendimentos mais estratégicos/sensíveis para o país (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022), como as

43 A Área de Proteção Ambiental (APA) é a modalidade mais flexível de Unidade de Conservação disciplinada pela Lei nº 9.985/2000. No licenciamento, a APA segue a regra geral, não altera o ente federado competente.

hidroelétricas, o petróleo, a questão nuclear, as grandes rodovias, facultando a possibilidade de delegação de competência (Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021). Dessa forma, os empreendimentos que fossem de pequeno porte e outros poderiam ser passados para os estados por delegação (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022). Essa possibilidade pode desafogar a burocracia federal, apontada no fluxo dos problemas, mas tem de ser feita com transparência e monitoramento.

Conforme o artigo 8º da Lei Complementar nº 140/2011, cabe aos estados licenciar os empreendimentos capazes, “sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos artigos 7º e 9º” (inciso XIV) e aqueles localizados em Unidades de Conservação estaduais, exceto as áreas de proteção ambiental (inciso XV). Dessa forma, o legislador atribuiu aos estados competência residual, ou seja, qualquer tipo de empreendimento não listado expressamente para a União ou os municípios cabe aos governos estaduais. Essa regra garante grande abrangência do poder estadual nesse campo.

Desde a origem do licenciamento ambiental, os estados são a esfera da federação que confere a grande maioria das licenças ambientais no país, como referido anteriormente. O posicionamento dos estados nos debates não era uniforme, mas a coisa gerava muito em termos da postura de que eles eram importantes porque faziam a maior parte dos licenciamentos no país (Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021; Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021). Os estados conseguiram ficar com a capacidade de licenciar obras de médio e grande porte (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022).

O artigo 9º, inciso XIV, da Lei Complementar estabelece que compete aos municípios licenciar os empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme definição dos conselhos estaduais de meio ambiente (alínea a) e aqueles localizados em UCs municipais, exceto as APAs (alínea b).

Foram asseguradas atribuições municipais no licenciamento ambiental, solução defendida pela Anamma e pela indústria. Queriam mais atribuições, como as pequenas obras locais, e preservar a autonomia do órgão ambiental local. Havia uma defesa do fortalecimento do município, fundamentalmente deixar o município licenciar. Eles ficaram subordinados, contudo, às definições dos estados.

No atrito entre estados e municípios, a Lei Complementar nº 140/2011 remeteu ao conselho estadual a definição do rol de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental local (art. 18, § 2º). Levou-se a discussão do que seria impacto local para os colegiados estaduais. O que significa que as competências que ficam entre o estado e o município, “vão depender da tipificação feita pelo Consema” (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022).

Para alguns atores, a solução adotada pela Lei Complementar foi favorável aos estados e ruim para os municípios, com clara sobreposição ao plano diretor local (Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021). Vale destacar que os municípios legislam sobre licenciamento por meio do plano diretor e das normas de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (interesse local) (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021). Por outro lado, a Lei Complementar conferiu maior autonomia aos municípios em relação à supressão de vegetação nativa (Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021).

Cabe destacar que a Comissão Tripartite Nacional, que consta no artigo 4º da Lei Complementar nº 140/2011, é órgão colegiado que deveria atuar especificamente em casos de conflitos federativos. Na prática, esse órgão colegiado é uma comissão pequena e sem participação de representantes da sociedade civil. Para Viana (Entrevista 1, 2021) e José Carlos de Carvalho (Entrevista 22, 2022), a crítica dos ambientalistas sobre a comissão tripartite consiste no fato de que sua criação levou a um esvaziamento do Conama na discussão sobre as competências dos entes federados em matéria ambiental.

A criação da Comissão Tripartite Nacional foi uma solução política (Entrevista 2, Fabio Feldmann 2021; Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021), e quem coordenaria a comissão seria o MMA. “Ao invés de o PL detalhar quais tipos de atividades seriam licenciadas por União, estados e municípios, a gente endereçou isso pra comissão tripartite” (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022). A referência é à lista que veio a ser estabelecida mediante regulamento.

Quatro anos depois, o Decreto nº 8.437/2015 veio para regulamentar o previsto na alínea h, “que atendam a tipologia de ato do Poder Executivo”, estabelecendo outras tipologias de empreendimentos cujo licenciamento ambiental é de competência da União. Veio para dar uma referência, complementar e detalhar a Lei Complementar (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022).

Esse decreto é reflexo da “resistência da União, que, sob coordenação da Casa Civil e a influência dos ministérios, apresentou a solução de atribuir ao próprio executivo a tipificação das atividades federais. Foi refederalizado aquilo que já era feito pelos estados” (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022). Note-se que essa crítica específica, que não é consensual, diz respeito apenas ao conteúdo do decreto, não abrange a Lei Complementar.

Sobre esse regulamento:

A própria lei tem a previsão da edição [*do decreto, anotou-se*]. Algumas competências deveriam ser puxadas para a União, as mais impactantes, e isso seria feito por meio do decreto: as maiores ferrovias, rodovias, e empreendimentos não-convencionais. A questão é delimitar a magnitude do impacto: eles têm porte, natureza e potencial poluidor (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021).

Resumindo e destacando a própria ideia da Lei Complementar como vencedora, meio ambiente é a única área de políticas públicas em que se aprovou lei complementar para resolver conflitos federativos, ao se regulamentar o artigo 23 da Constituição Federal de 1988 (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022) e seu parágrafo único quanto às atribuições dos entes federados, inclusive os referentes à emissão de licenças ambientais. O licenciamento é apenas um dos pontos sobre o que versa a LC nº 140/2011. Entretanto, esse tema foi central nas discussões legislativas (Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021), como mostra o fluxo político.

5.3.3 Fluxo político

O terceiro fluxo abordado no Modelo de Múltiplos Fluxos, o político, está ligado ao contexto político-institucional. A barganha política é central. Três elementos influenciam a entrada de uma proposta na agenda governamental: “humor nacional”, que propicia a emergência ou não de ideias; grupos de pressão, cujo apoio ou oposição determina a continuidade do projeto; e mudanças que venham a ocorrer no próprio governo (KINGDON, 2011; CAPELLA, 2006; BONFIM, 2018).

A discussão sobre a única Lei Complementar aprovada que regulamenta o artigo 23 da Constituição Federal não foi pacífica. O desafio era criar uma lei que definisse as atribuições dos entes federados em matéria ambiental, nelas incluídas as relativas ao licenciamento ambiental, que geravam mais polêmicas e judicialização.

O fluxo dos problemas e os especialistas entrevistados apontam que o licenciamento faz parte de uma agenda especializada e técnica. “A Lei Complementar 140 demorou pra sair, mas não porque tivesse pressão, o pessoal não entendia o que estava acontecendo” (Entrevista 7, Mario Mantovani, 2021). Fica até difícil analisar o humor nacional naquele momento, o tema dificilmente consegue ser traduzido para o cidadão comum.

Os debates legislativos que resultaram na Lei Complementar nº 140/2011 duraram cerca de oito anos (2003-2011).

Inicialmente, foi apresentado o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 12/2003, do então deputado Sarney Filho (PV-MA), ex-Ministro do Meio Ambiente e coordenador da Frente Parlamentar Ambientalista por muitos anos. Um dos intuitos do projeto era atender a recomendações da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre tráfico de animais silvestres (REGANHANET *et al.*, 2013), da qual Sarney Filho tinha sido relator. A experiência no MMA também gerou aprendizado no sentido de que a regulamentação do artigo 23 da Constituição era importante para a política ambiental.

Como aponta o ex-assessor do PT à época, a construção da Lei Complementar teve papel central dos parlamentares como força política organizada:

O Deputado Sarney Filho tinha o melhor projeto de lei. Como o projeto dele era a base, a gente conseguia explicar para ele algumas coisas. Na época eu era assessor técnico da bancada do PT. Era mais fácil se colocar coisas ali do que tirar tudo do projeto que veio do governo (Entrevista 15, Titan de Lima, 2022).

Por muito tempo o processo do PLP nº 12/2003 ficou parado. Havia dificuldades para produzir um processo de negociação (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022).

Em 2007 o governo apresentou sua proposta⁴⁴, que foi apensada ao PLP nº 12/2003. Segundo o relato de Volney Zanardi (Entrevista 5, 2021), um grupo de trabalho foi montado para apresentar essa proposta, que foi incluída no PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Contou com a participação da Ministra do MMA, Marina Silva e foi encaminhada pelo Presidente Lula em 2007. “Junto com a Ministra Marina Silva, a gente publicou a lista das atividades licenciadas, os grandes empreendimentos licenciados no país, que tinham licença e não estavam sendo construídos. Isso inclusive foi um dos elementos motivadores do PAC” (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022).

Nas palavras de Titan de Lima sobre a proposta do governo:

A coisa veio muito ruim. Ele extrapolava o que o parágrafo único do artigo 23 pedia. O artigo não pede para dizer o que cada um vai fazer. Ele pede para fixar normas para cooperação entre os entes federados. Cooperação não é dizer o que vai fazer. É para fazer. Como a legislação ambiental ela é concorrente, então os estados e municípios podem fazê-la [...] ficou aquela insistência do governo em querer cassar o direito do município e cassar parte das atribuições do estado. Listar o que o estado vai fazer. Então puxou tudo pra União. O governo queria castrar e o pessoal, as ONGs queriam tutelar (Entrevista 15, Titan de Lima, 2022).

A atuação política mais forte se deu, sobretudo, por meio do MMA. Já o Ibama atuou menos (Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021).

Durante as discussões, ocorreram vários eventos e audiências públicas, que englobaram a discussão do licenciamento, a questão da capacitação e também a implementação do Sisnama (Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021).

O PLP nº 12/2003 passou primeiramente pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR). O parecer do deputado Moacir Micheletto (PMDB-PR) fazia três menções diretas ao Sisnama, que foram tiradas na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) pelo relator, deputado Nilson Pinto (PSDB-PA), que foi quem inseriu no debate o tema da comissão tripartite.

As negociações políticas se intensificaram. “Com isso nós, em acordo com o relator, produzimos um conjunto de interlocuções, de diálogo com o Ministério do Meio

⁴⁴ Ver PLP nº 388/2007, na Câmara dos Deputados.

Ambiente, Abema, Anamma e principalmente a CNI” (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022).

O papel dos parlamentares foi fundamental durante a tramitação. Segundo Titan Lima (Entrevista 15, 2022):

O trabalho da Lei Complementar foi um trabalho extremamente de parlamento. Um dos poucos, por sinal, que é fruto de um trabalho de parlamento.

Na última comissão temática antes do plenário da Câmara, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), o parecer do deputado Geraldo Pudim (PMDB-RJ) detalhou a composição dos membros que formariam a tripartite.

Sobre esse órgão colegiado, “houve resistência do governo federal no início do processo. Mas depois houve um convencimento e se criou a Comissão Tripartite Nacional” (Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021). “Ao invés de o PL detalhar quais tipos de atividades seriam licenciadas para os estados, União e municípios, a gente endereçou pra comissão tripartite” (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022). A referência é à complementação da lista de empreendimentos por meio de regulamento.

Por fim, as atribuições do Conama foram tiradas de versão aprovada pelo plenário da Câmara. “A ideia de que a Comissão Tripartite Nacional fosse um espaço de pactuação entre União e estados, sobre a repartição de competências, especificamente na tipificação, acabou viabilizando a aprovação da lei” (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022), pois existia uma resistência muito grande dos ruralistas de dar poder ao Conama nessa tarefa (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022).

Quando foi aprovado na Câmara, “estava ocorrendo a conferência de clima de Copenhague” (Entrevista 2, Fabio Feldmann, 2022). Segundo Cláudio Langone (Entrevista 17, 2022), que acompanhou o processo de perto, a aprovação “não foi fruto de um consenso, mas de um avanço muito significativo em relação ao texto original”.

Sem o estabelecimento da comissão tripartite e a retirada das atribuições do Conama, a FPA, que tem assegurado quórum legislativo relevante, não deixaria a matéria passar. Como anteriormente destacado, “havia um sentimento muito anti-Conama no

Congresso Nacional, liderado pela bancada ruralista (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022).

Viana ressalta o posicionamento dos grupos que representam o setor empresarial: “nessa época havia uma aversão muito grande do “Centrão” ao Conama. Eles alegavam que se demorava muito para decidir as coisas porque era um conselho com muitos membros (setor público, entes federados, sociedade civil) (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021).

É importante destacar que o setor empresarial apresentou emendas de plenário que deixariam “um grande vazio em relação à competência sobre o licenciamento de portos. Isso foi feito sem se discutir com ninguém. Não se tinha clareza se era o Ibama ou os estados que deveriam fazer. Ficou com um vácuo” (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022). Como eram emendas inaplicáveis, não foram aprovadas, mas mostram a intenção de alguns setores em deixar as regras pouco claras.

Outro ponto de conflito era o fato de que a União não queria renunciar à sua competência, remetendo a decreto o detalhamento da lista do licenciamento federal. O decreto com a participação da Comissão Tripartite Nacional também veio como caminho para resolver esse impasse.

Em suma, os pontos de grande controvérsia entre os atores tiveram que ser ajustados para criar a janela de oportunidade que viabilizasse a entrada na agenda de votação e consequente aprovação da Lei Complementar.

Embora o projeto do governo tenha ajudado a reavivar a tramitação, não foi motivo suficiente para garantir a aprovação da matéria. A articulação dos empreendedores políticos foi fundamental para garantir a aprovação da matéria na Câmara e no Senado.

O deputado Sarney Filho (PV-MA) teve papel fundamental no avanço da discussão e na construção de acordos (Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021) para aprovação, sendo um empreendedor político que ajudou na conversão dos três fluxos trabalhados por Kingdon (2011). A proposta do governo foi apensada ao projeto de sua autoria, considerado por especialistas entrevistados como uma versão mais completa que a do executivo federal, de 2007. Langone também foi outro empreendedor político, especialmente na articulação subnacional (com Abema e Anamma).

No Senado, Sarney Filho voltou a desempenhar papel importante para viabilizar a aprovação da matéria junto à relatora do Senado, Katia Abreu (DEM-TO). Na Câmara Alta, foi feita alteração redacional no § 3º do artigo 17, que modificou o entendimento de que seria nula a fiscalização de órgão que não detivesse a atribuição de licenciamento com relação ao empreendimento fiscalizado. Com a alteração, o dispositivo permitiu que os órgãos do Sisnama continuassem a poder fiscalizar concomitantemente, com base na competência comum explicitada pelo artigo 23 da Constituição.

Essa alteração foi fundamental no sentido de permitir a efetividade da fiscalização ambiental. Vale mencionar que o artigo 8º da Lei Complementar nº 140/2011 atribui o licenciamento de imóveis rurais aos estados, o que impediria, por exemplo, o Ibama de fiscalizar uma parte grande dos locais em que há desmatamento na Amazônia, caso o dispositivo da Câmara permanecesse.

Após a aprovação do PL, “o MMA apresentou uma série de [*propostas de, anotou-se*] vetos que desfiguravam completamente a lei como ela havia sido aprovada. Felizmente, o centro do governo [PT] não aceitou nenhum dos vetos propostos pelo ministério e a lei passou com previsão das comissões tripartites”. Com a negativa dos vetos, a “gestão do MMA passou a ter uma postura muito reativa em relação à LC 140. Isso retardou significativamente o processo de regulamentação [*do decreto, anotou-se*]” (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022).

O decreto veio como tentativa de resolver o conflito de sobreposição de competências. Tentou-se negociar com a Abema e a Anamma, e o decreto acabou focando em reservar as atribuições da União que complementam as especificadas na Lei Complementar (Entrevista 15, Titan de Lima; Entrevista 22, José Carlos de Carvalho, 2022). O decreto “puxou pro órgão federal empreendimento de interesse do governo federal” (Kenya Simões, Entrevista 10, 2021).

Sobre as negociações políticas nesse processo:

O que salvou muito o projeto foram as bancadas. As bancadas e as frentes. Tanto as bancadas de partido, PV, PT, PSB, e a galera das frentes, a frente ruralista, pessoal da frente da energia. As bancadas da indústria, setor elétrico, na época, atuaram muito. Os lobistas, quando viram que o negócio estava na mão de deputado de verdade, e não na mão do governo, foram atrás dos deputados” (Entrevista 15, Titan de Lima, 2022).

“O pessoal estava todo presente no Congresso Nacional” (Entrevista 5, Volney Zanardi, 2021).

O entrevistado Marcelo Arguelles (Entrevista 11, 2022), que trabalha para a CNI, afirma que “a gente tem aqui uma estrutura de trabalho junto ao Congresso Nacional, com articulação ultraparlamentar. A CNI ela só faz algum tipo de contato com parlamentares se nós tivermos notas técnicas e fundamentação técnica”. Segundo Titan de Lima (Entrevista 15, 2022), a “CNI atuou muito, até mais do que a bancada ruralista, bem mais. Teve algumas pequenas coisas que a CNI foi contra. Não estão lendo o que a Constituição pede. A CNI estava atuando nos bastidores” (Entrevista 15, Titan de Lima, 2022).

Já a Fiesp, defensora dos interesses da indústria paulista, participou do processo principalmente junto a CNI, o Instituto Pensar Agro e a Frente Parlamentar da Agricultura (FPA). Sobre isso:

O licenciamento é um tema muito abrangente, que impacta diretamente todos os setores econômicos, principalmente a indústria de modo geral. A gente sempre atuou/negociou isso em parceria com a CNI e outros setores da indústria, junto ao Ministério do Meio Ambiente, na época com Izabella Teixeira (Entrevista 16, Marco Caminha, 2022).

Assim como a CNI, a OCB também:

Possui um setor de assessoria parlamentar que atua em todos os projetos de lei, que são identificados como prioritários ou impactantes para o cooperativismo brasileiro. Quando existe uma demanda, por exemplo, de um projeto de lei na área ambiental, o setor de assessoria parlamentar da OCB provoca os demais setores internos (técnico, econômicos, jurídico). O posicionamento nacional é o resultado das discussões internamente feitas com as entidades estaduais (Entrevista 14, Leonardo Papp 2022).

Por fim, vale mencionar que os entrevistados da CNI, da OCB e da Fiesp afirmam que não houve mudanças de comportamento na ação desses órgãos no Congresso Nacional. Nas palavras de Marcelo Arguelles (Entrevista 11, 2022), “atuam sempre da mesma forma, independente do governo”.

Houve alinhamento da Abema com a indústria: “A nossa interlocução [CNI, *anotou-se*] com os estados ela se deu muito mais por meio da Abema, que fechava muito

mais com a gente do que com a área ambiental” (Entrevista 11, Marcelo Arguelles, 2022). “Procuramos [*Fiesp, anotou-se*] alinhar com a Abema na questão do licenciamento e também com a Frente Parlamentar da Agricultura (FPA) (Entrevista 16, Marco Caminha, 2022). Na visão de Langone (Entrevista 17, 2022), os ambientalistas perderam a capacidade de construir alianças com outros setores durante a tramitação.

Como apontado por Titan de Lima (Entrevista 15, 2022), a Anamma “se manifestou contra esse absurdo de você querer botar a tutela no município”. “A questão do uso do solo é uma pauta em que os municípios foram resilientes (Entrevista 7, Mario Mantovani, 2021).

A interlocução da Anamma com o governo federal ocorre através do Ministério do Meio Ambiente e com a participação nas reuniões do Conama (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021). No Congresso Nacional, como grupo de pressão:

Fazemos parcerias com a Frente Parlamentar Ambientalista e a Frente Parlamentar de Vereadores [...] Junto ao legislativo, o próprio presidente [*da associação*] tem ido pessoalmente ao Congresso Nacional. E o Mario Mantovani também. Ele é quem é o grande responsável pela gente se agregar a outras entidades, junto as frentes (Entrevista 3, Andrea Strudel, 2021).

O clima em relação à Anamma no Congresso Nacional mudou ao longo da tramitação com base na reatividade do MMA:

A gente conseguiu levar essas demandas da visão municipalista porque tinha a porta aberta [...] Conversando sobre os textos, houve uma transparência. Depois não houve mais. Passamos a trabalhar reativamente, a gente evita alterações que sejam maléficas a gestão ambiental brasileira, por meio de informações que eram garimpadas por lideranças como Mário Mantovani e outros líderes das entidades ambientalistas (Entrevista 8, Rogério Menezes, 2021).

Conclui-se que houve certo alinhamento entre Abema e o setor empresarial. Por outro lado, o setor ambientalista e a Anamma buscaram ter atuações mais independentes. Por fim, vale mencionar que, sobre a conduta dos atores, “cada uma dentro das suas caixinhas. Não houve o ‘vamos todo mundo junto’. Tanto que muitas coisas que a indústria defendia não eram a mesma coisa que a área rural defendia. Tinha problemas de divergência” (Entrevista 15, Titan de Lima, 2022). “As questões ambientais não são constantes, perenes e prioridades na agência política do Congresso Nacional. Há

dificuldade em dialogar com visões que sejam diferentes, de cada uma das entidades” (Entrevista 14, Leonardo Papp, 2022).

O **Quadro 4** apresenta uma linha do tempo com as principais ocorrências do processo legislativo que gerou a Lei Complementar nº 140/2011.

Casa	Proposta	Autoria	Resultado	Data
Câmara dos Deputados	Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 12/2003	Sarney Filho (PV-MA)	Apresentação da proposição	20/02/2003
Câmara dos Deputados	PLP nº 388/2007	Presidência	Versão apresentada pelo governo do PT	26/01/2007
Câmara dos Deputados	PLP 12/2003 e apensos	Relator Moacir Micheletto (PMDB-PR)	CAPADR	16/05/2007
Câmara dos Deputados	PLP 12/2003 e apensos	Relator Nilson Pinto (PSDB-PA)	CMADS	05/12/2007
Câmara dos Deputados	PLP 12/2003 e apensos	Relator Geraldo Pudim (PMDB-RJ)	CCJC	29/04/2009
Câmara dos Deputados	PLP 12/2003 e apensos	Os vários relatores técnicos das comissões	Plenário da Câmara	16/12/2009
Senado Federal	PLC nº 1/2010	Relatora Katia Abreu (DEM-TO)	Plenário do Senado	26/10/2011

Quadro 4 – Classificação dos textos apresentados na Câmara dos Deputados durante a tramitação da Lei Complementar

Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara e do Senado.

5.4 Síntese dos resultados da pesquisa no processo da Lei Complementar nº 140

A aplicação do Modelo de Múltiplos Fluxos no caso da Lei Complementar da Cooperação Federativa em política ambiental mostrou que os principais elementos do fluxo dos problemas estavam: (1) na judicialização dos processos de licenciamento ambiental para definição do ente federado competente pela emissão da licença; (2) nos limites do poder normativo do Conama principalmente quanto aos conflitos com legislação estadual mais flexível; (3) na indefinição do papel dos municípios; e (4) na baixa capacidade institucional e orçamentária dos entes subnacionais para promover o licenciamento ambiental e efetivar monitoramento.

A Lei Complementar como ideia teve resposta adequada da comunidade de atores especializados no tema. O nível de divergência entre os atores sobre esta proposta não foi elevado, especialmente quando se compara esse processo com os debates sobre a Lei

Geral do Licenciamento Ambiental. No fluxo das soluções, portanto, a própria Lei Complementar que foi implementada ganhou destaque. As evidências foram de que ela preencheu os requisitos necessários em termos de viabilidade técnica, aceitação pela comunidade e custos toleráveis.

Das diferentes soluções constantes na “sopa” de ideias, foram vencedoras, além da própria ideia da Lei Complementar: (1) a manutenção dos estados como responsáveis pela maior parte dos licenciamentos, por força da competência residual; (2) a complementação da lista de licenças a cargo do governo federal mediante decreto, assegurando que os empreendimentos complexos ficassem sob responsabilidade do Ibama, com exceção dos empreendimentos minerários; (3) a designação de tarefas normativas para a Comissão Tripartite Nacional, o que viabilizou ponto de equilíbrio entre os atores que lutavam a favor e contra a participação do Conama nesse sentido; e (4) a explicitação da competência municipal para licenciar, que ficou limitada por definição do conselho estadual de meio ambiente.

No fluxo político, o engajamento parlamentar nos debates foi destaque nos debates sobre a Lei Complementar, com Sarney Filho se sobressaindo como empreendedor político. Também desempenhou esse papel Cláudio Langone, um dos entrevistados nesta pesquisa, especialmente no que diz respeito à articulação com as representações dos entes subnacionais.

A Abema e a Anamma acompanharam o processo legislativo todo, sem divergências relevantes, mas os municipalistas não obtiveram plena autonomia no licenciamento de empreendimentos locais, pela imposição de decisão dos conemas. A Abema, por sua vez, mostrou força nas suas principais demandas.

O acoplamento dos fluxos foi viabilizado, pelo que se extrai dos documentos legislativos e das entrevistas, ocorreu quando se decidiu que a regulamentação da Lei Complementar teria a Comissão Tripartite Nacional como principal fórum. A retirada de atribuições do Conama reduziu resistências especialmente dos ruralistas, o que garantiu a aprovação da Lei Complementar.

6 A LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

6.1 Contextualização

Nesta seção, serão comentadas as normas nacionais que disciplinam o licenciamento ambiental e, na sequência, as principais regras sobre o tema estabelecidas mediante resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

6.1.1 A legislação em vigor sobre licenciamento ambiental

Licenciamento ambiental é “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (BRASIL, 2011, artigo 2º, inciso I). Geram-se diferentes tipos de licença ambiental com esse procedimento, sobretudo a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO), mas há muitos processos que são bifásicos ou mesmo monofásicos e também licenças de regularização^{45 46}.

Não se deve confundir o licenciamento com a avaliação de impactos ambientais (AIA), ambos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente inclusos no artigo 9º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente⁴⁷. A AIA constitui o exame sistemático dos impactos ambientais de uma proposta, seja de um empreendimento objeto de licenciamento ambiental, seja um programa, plano ou política (MILARÉ, 2015; SÁNCHEZ, 2013), é um processo de análise. Ela também não se confunde com o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) ou outros estudos requeridos no âmbito do licenciamento ambiental (ARAÚJO, 2021; SÁNCHEZ, 2013).

A AIA é inerente ao licenciamento ambiental, mas são instrumentos conceitualmente distintos. Nos países federados, em geral há legislação nacional sobre o tema, tendo em vista a necessidade de uniformização de regras. Os Estados Unidos foram

⁴⁵ Ver artigo 19 do Decreto nº 99.274/1990 e artigo 8º da Resolução Conama nº 237/1997.

⁴⁶ Antunes (2020) assume um conceito amplo para o licenciamento ambiental, que geraria tanto licenças quanto autorizações ambientais. Ele destaca, contudo, que a licença ambiental não é mera autorização que possa ser concedida em caráter precário.

⁴⁷ Lei nº 6.938/1981.

o primeiro país a adotar a AIA, no início de 1970. Na sequência, países em desenvolvimento, como o Brasil e o México, aprovaram alguma legislação nesse sentido (Entrevista 6, Sánchez, 2021). A referência no caso brasileiro surge com as normas estaduais sobre licenciamento da década de 1970, acompanhada pela institucionalização das licenças ambientais como regra para o país como um todo pela Lei nº 6.938/1981.

Como anteriormente explicado, o Brasil não tem uma lei em senso estrito estabelecendo normas gerais, de aplicação nacional, sobre o licenciamento ambiental. A obrigatoriedade do licenciamento para todo o país foi estabelecida pelo artigo 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que na redação atual dispõe apenas:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.

§ 2º (Revogado pela Lei Complementar nº 140/2011)

§ 3º (Revogado pela Lei Complementar nº 140/2011)

§ 4º (Revogado pela Lei Complementar nº 140/2011)

Essa redação foi dada pela Lei Complementar nº 140/2011, que teve de ajustar esse importante artigo da Lei nº 6.938/1981 porque ele também tratava de atribuições dos entes federados para a emissão das licenças ambientais. Com a opção pela reserva das definições federativas a Lei Complementar, isso não mais se justificava, nem do ponto de vista técnico, nem do jurídico.

Na redação original, ficava estabelecido:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento **por órgão estadual competente**, integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do Conama, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da Sema.

§ 3º O órgão estadual do meio ambiente e a Sema, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

§ 4º Caberá exclusivamente ao Poder Executivo Federal, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, o licenciamento previsto no *caput* deste

artigo, quando relativo a polos petroquímicos e cloroquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei.

As licenças foram estabelecidas nacionalmente, então, como prerrogativa sobretudo dos governos estaduais. Ao governo federal ficava reservado o licenciamento de determinados empreendimentos considerados de interesse nacional⁴⁸.

Com a criação do Ibama em 1989, observa-se que as atribuições da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema) do Ministério do Interior e a redação do artigo 10 da Lei nº 6.939/1981 foram modificadas. Passou a ser competência do Ibama o licenciamento de “atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional”⁴⁹.

Consagrou-se assim em lei o critério de definir atribuições dos entes federados para emissão da licença de um empreendimento a partir da dimensão territorial do **impacto ambiental** por ele potencialmente gerado. Esse critério é tecnicamente consistente, e é apoiado por parte dos especialistas (Entrevista 2, Fabio Feldmann, 2021), mas se mostrou de difícil aplicação e gerou judicializações frequentes.

A opção da Lei Complementar nº 140/2011 foi priorizar a **localização** como critério, no lugar do impacto, e complementar a lista dos licenciamentos federais, realizados pelo Ibama, com empreendimentos considerados mais complexos em razão do porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento⁵⁰.

É importante perceber que o artigo 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente nunca previu expressamente atribuição do órgão municipal do Sisnama para emissão de licença ambiental. Provavelmente a explicação está no fato de o impacto ambiental raramente se limitar ao território de um município apenas, mas essa situação gerou divergências no âmbito do Sisnama, notadamente após a Constituição de 1988 consagrar a autonomia municipal (Entrevistada 3, Andrea Strudel, 2021).

Cabe destacar que a Constituição Federal não faz referência expressa ao licenciamento ambiental, mas inclui menção ao EIA, o mais completo e complexo dos

⁴⁸ Cabe notar que essa opção inicial tem alguma proximidade com a adotada pelo Decreto-Lei nº 1.413/1975, que estabelecia a competência exclusiva do Poder Executivo Federal para determinar ou cancelar a suspensão do funcionamento de estabelecimento industrial cuja atividade fosse considerada de “alto interesse do desenvolvimento e da segurança nacional”.

⁴⁹ Ver Lei nº 7.804/1989.

⁵⁰ Sugere-se retomar a leitura do artigo 7º, inciso XIV, da Lei Complementar nº 140/2011.

estudos ambientais exigíveis no âmbito do licenciamento ambiental. Estatui a Constituição:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

.....
IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

Portanto, o legislador constituinte optou por destacar o EIA, estudo exigido nos processos de licenciamento dos empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental. Há outros estudos ambientais mais simples que são requeridos no âmbito do licenciamento. A significância potencial dos impactos é a chave para a exigência do EIA e, por consequência, também de seu resumo em linguagem acessível ao público, o Relatório de Impacto Ambiental (Rima).

A legislação federal, mediante resolução do Conama, e também a dos entes subnacionais, estabelecem listagens de empreendimentos sujeitos a EIA, sem prejuízo da exigibilidade desse estudo em caso concreto se verificado potencial de significativa degradação ambiental.

Serão comentadas a seguir as principais resoluções do Conama referentes ao licenciamento ambiental.

6.1.2 As principais regras sobre licenciamento emitidas pelo Conama

O artigo 8º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, ao estabelecer as atribuições do Conama, inclui especificamente “estabelecer, mediante proposta do Ibama, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”. O órgão colegiado tem uma competência mais geral, anteriormente citada,

para “estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais”⁵¹.

Com isso, o licenciamento ambiental ganhou relevância entre os temas trabalhados no âmbito do colegiado. Quando se faz uma busca nas mais de quinhentas resoluções aprovadas nas quatro décadas de funcionamento do Conama com a expressão “licenciamento ambiental”, aparecem 67 registros⁵². Parte desses atos, contudo, estão revogados, como a Resolução nº 264/1999⁵³, que dispunha sobre o licenciamento da atividade de coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de produção de clínquer. O governo Bolsonaro revogou essa resolução em sessão do Conama marcada por retrocessos⁵⁴.

Deve ser dito que “o poder do Conama de editar normas ambientais que complementam as leis de aplicação nacional é reconhecido pelos tribunais, mas isso não implica ausência de conflitos, especialmente com algumas legislações estaduais” (ARAÚJO, 2021). Os limites do poder normativo desse conselho tem sido um dos temas de controvérsia com o setor empresarial nos debates sobre a Lei Geral do Licenciamento Ambiental, e também com representantes de governos estaduais.

Não é objeto desta pesquisa levantar as resoluções do Conama em vigor no tema licenciamento ambiental, o que importa aqui é destacar que as regras nacionais mais relevantes sobre o licenciamento estão em resoluções desse órgão colegiado (ANTUNES, 2020; MACHADO, 2013).

A primeira a ser colocada em relevo é a **Resolução Conama nº 01/1986**, que define regras sobre o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima).

Esse ato normativo inicia listando casos de empreendimentos que deverão ser submetidos a EIA. No procedimento trifásico (LP, LI e LO), a apresentação e a aprovação do EIA constituem requisito para a emissão da LP. Mas mesmo licenciamentos realizados

⁵¹ Ver artigo 8º, incisos I e VII, da Lei nº 6.938/1981.

⁵² Ver: <http://conama.mma.gov.br/atos-normativos-sistema>. Acesso em: 05 mar. 2023.

⁵³ Revogada pela Resolução Conama nº 499/2020.

⁵⁴ Ver: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2020/10/09/resolucao-do-conama-que-permite-queima-de-embalagens-de-agrotoxicos-em-fornos-de-cimento-entra-em-vigor-entenda.ghtml>. Acesso em: 05 mar. 2023.

em uma única fase podem requerer a apresentação de EIA, como os relativos à exploração de petróleo em ambiente marinho⁵⁵.

Na lista da resolução, estão: estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento; ferrovias; portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; aeroportos; oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários; linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV; usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW; e vários outros empreendimentos. Essa lista é apresentada como exemplificativa, o que desde o início gerou questionamento por parte de secretarias estaduais de meio ambiente.

A resolução também trata do conteúdo do EIA e do Rima, que abrangem impactos negativos e positivos, permanentes e temporários, diretos e indiretos, considerando não apenas o meio físico e o meio biológico e os ecossistemas naturais, mas também o meio socioeconômico.

Merece destaque também a **Resolução Conama nº 09/1987**, que dispõe sobre a realização de audiências públicas no âmbito do licenciamento ambiental. Há registro no sítio eletrônico do Conama de que essa resolução se encontra em processo de revisão⁵⁶. Houve alteração nessas regras em razão da pandemia, com a admissão de reuniões remotas pela Resolução Conama nº 494/2020.

Por fim, tem-se o mais amplo ato normativo do órgão colegiado sobre licenciamento ambiental, a **Resolução Conama nº 237/1997**, que, na ausência da Lei Geral do Licenciamento Ambiental, traz normas gerais sobre o tema.

Estão inclusos nessa resolução, entre outros pontos: categorias de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental; definição dos licenciamentos sob responsabilidade do Ibama, dos estados e dos municípios (conteúdo superado em face da aprovação da Lei Complementar nº 140/2011)⁵⁷; determinação de que os empreendimentos são licenciados em um único nível da federação; conceituação da LP, da LI e da LO; regras procedimentais sobre o licenciamento, como definição dos estudos

⁵⁵ Ver a Portaria MMA nº 422/2011.

⁵⁶ Ver: <http://conama.mma.gov.br/atos-normativos-sistema>. Acesso em: 05 mar. 2023

⁵⁷ A Resolução Conama nº 237/1997 foi o primeiro ato normativo com aplicação nacional a falar de licenciamento municipal. A regra tinha um alcance maior do que constante no artigo 9º, inciso XIV, da Lei Complementar nº 140/2011, uma vez que não se dependia de definição do conselho estadual de meio ambiente.

a serem realizados, requerimento da licença, análise dos documentos, solicitação de esclarecimentos pelo órgão ambiental etc.; previsão de simplificação do processo para empreendimentos de pequeno potencial de impacto; prazos de análise pelo licenciador; e prazos de validade das licenças.

6.2 O conteúdo da Lei Geral do Licenciamento Ambiental

Nesta seção será resgatada a origem da proposta da Lei Geral do Licenciamento Ambiental e feita uma síntese dos principais assuntos em debate no parlamento. Na sequência, serão apresentados resultados de análise realizada sobre o conteúdo do Projeto de Lei (PL) nº 3.729/2004 e dos substitutivos elaborados na Câmara dos Deputados, com foco no nível de delegação dada pelo legislador aos órgãos licenciadores, conforme a esfera federativa.

6.2.1 A ideia da Lei Geral e os principais assuntos em debate

Os debates no Congresso Nacional sobre a Lei Geral do Licenciamento Ambiental têm sua gênese no processo do Projeto de Lei (PL) nº 710/1988⁵⁸, de autoria do deputado Fabio Feldmann (PSDB-SP). A proposta inicial tinha como foco regras para disciplinar o EIA, com fundamento na referência expressa “na forma da lei” no dispositivo da Constituição Federal que prevê esse tipo de estudo⁵⁹.

No curso da tramitação do PL nº 710/1988, substitutivo de autoria do relator deputado Aroldo Cedraz (DEM-BA), articulado com o autor da proposta (Entrevista 2, Fabio Feldmann, 2021), ampliou o conteúdo para abarcar normas gerais sobre o licenciamento ambiental em substitutivo aprovado na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Minorias (CMADS)⁶⁰. Apesar de ter recebido pareceres

⁵⁸ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15760>. Acesso em: 05 mar. 2023.

⁵⁹ Artigo 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal.

⁶⁰ Destacou-se os principais pontos da fase de comissão. Vale ressaltar que o projeto também passou brevemente pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior.

favoráveis em todas as comissões, essa proposta teve seu trâmite paralisado na prática: esteve pronta para a ordem do dia do plenário desde fevereiro de 1999. Há registro de arquivamento em 31 jan. 2023. De toda forma, estava formalmente lançada a ideia da Lei Geral.

Pelos relatos de entrevistados, a proposta apresentada pelo deputado Luciano Zica (PT-SP) em 2004 teve entre suas motivações o lento andamento do PL nº 710/1988. Certamente pesou, também, o fato de o projeto mais antigo estar em estágio avançado de tramitação, o que dificultava ajustes no conteúdo. Além do deputado Zica, o PL nº 3.729/2004 foi assinado por 25 deputados do Partido dos Trabalhadores (PT), o que evidencia o alto grau de relevância conferido à proposta.

Com a tramitação, chegaram a estar pensados mais de vinte projetos de lei ao PL nº 3.729/2004, em processo legislativo vagaroso e permeado de conflitos. O nível de divergência é muito maior do que o configurado na elaboração da Lei Complementar nº 140/2011.

Os principais tópicos em discussão para a construção da Lei Geral serão rastreados seguindo o Modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2011). Nesse quadro, é importante apresentar uma síntese inicial, para facilitar a compreensão do que vem ocorrendo no congresso. Com base nos documentos legislativos e nas falas dos entrevistados, podem-se destacar:

- o nível de detalhamento da futura lei, tema no qual os ambientalistas optam por textos mais extensos e os empresários e representantes dos governos estaduais por textos enxutos;
- a possibilidade ou não de o Conama regulamentar a futura lei, como vem fazendo desde a sua criação com relação ao licenciamento ambiental;
- a definição ou não dos casos de empreendimentos isentos de licença ambiental;
- os limites das licenças de regularização de empreendimentos implantados irregularmente;
- a inclusão ou não, e a abrangência, da Licença por Adesão e Compromisso (LAC), um tipo de licença automatizado em que não há entrega de estudo ambiental pelo empreendedor e que vem sendo implementado em alguns estados;

- a participação do município no licenciamento realizado pelo Ibama ou pelo estado;
- a forma de lidar com os impactos indiretos e com o meio socioeconômico nas condicionantes das licenças;
- o poder de veto de autoridades que tratam de temas como indígenas, patrimônio cultura e Unidades de Conservação da natureza; e
- a inclusão ou não de regras sobre a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) de planos e programas no texto da futura lei⁶¹.

6.2.2 O nível de delegação dos pareceres da Lei Geral

No processo de elaboração da Lei Geral do Licenciamento Ambiental, têm sido produzidas várias versões de textos legais, com concepções diversas sobre os assuntos em foco, incluindo as relações federativas. Nesse quadro, é importante mensurar o nível de delegação dada pelo Congresso Nacional aos órgãos licenciadores, conforme a esfera federativa, considerando o Projeto de Lei (PL) nº 3.279/2004 e seus apensos, no trâmite na Câmara dos Deputados. O Senado Federal ainda não deu efetivo andamento ao processo depois do envio da versão aprovada pela Câmara em junho de 2021⁶².

O objetivo principal da análise realizada foi desvendar os principais momentos ligados à tramitação da Lei Geral segundo a percepção dos entrevistados e com olhar para a federação. Buscou-se mensurar o nível de delegação conferida pelo legislador aos órgãos licenciadores nos principais substitutivos produzidos. Eles foram classificados com base no poder conferido aos entes subnacionais, notadamente os estados, lembrando que eles respondem pela maior parte das licenças ambientais no país.

Os substitutivos apresentados mais relevantes foram classificados como **centralizadores, moderados ou descentralizadores**, considerando-se o maior ou menor

⁶¹ Sobre a AAE, ver Sánchez (2017): <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/132425>. Acesso em: 06 mar. 2023.

⁶² Para acesso ao processo na Câmara dos Deputados, ver: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Para o Senado, ver: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785>. Acesso em: 05 mar. 2023.

nível de delegação de poder decisório aos licenciadores na implementação da lei. Foi possível identificar que a quantidade de dispositivos de cada substitutivo, a presença ou ausência de citações ao Conama, a forma de se explicitar a decisão sobre o EIA, bem como o nível de detalhamento para a emissão da licença, seriam a *proxy* adequada para analisar o nível de delegação aos entes subnacionais que caracteriza cada texto analisado, ou seja, a liberdade dada aos órgãos licenciadores.

A discussão sobre a Lei Geral possui implicações federativas evidentes, relacionadas à delegação da competência para estabelecer regras complementares, bem como para definir como o licenciamento deve ser feito. Algum ente pode ser beneficiado em detrimento de outro. Quem domina a agenda?

Vale lembrar que o meio ambiente se insere na competência legislativa concorrente, cabendo à União delimitar as regras gerais, e aos entes subnacionais detalhar as normas segundo suas peculiaridades (artigo 24, incisos VI e VIII, e artigo 30, inciso II, da Constituição). Desse modo, a análise está ligada à possibilidade de circunscrição das regras pelo nível federal – por meio da própria Lei Geral ou da previsão de decretos ou resoluções do Conama – ou à alternativa de delegação expressa para o licenciador e a legislação subnacional.

Cabe explicar que os conflitos de cunho federativo observados no trâmite legislativo da Lei Geral com frequência expõem confusão entre os artigos 23 e 24 da Constituição, ou seja, entre a competência administrativa comum dos entes federados e a competência legislativa concorrente. Este problema foi destacado anteriormente.

O fato de determinado tipo de licenciamento ser atribuído preponderantemente ao governo estadual pela Lei Complementar nº 140/2011, que regulamenta o artigo 23 da Constituição, não implica que a União não possa detalhá-lo em lei ou editar regulamentos sobre ele (artigo 24 da Constituição). Obviamente, a União deve se manter na esfera das normas gerais, que se aplicam ao país como um todo e que não impeçam a complementação normativa pelos entes subnacionais, os quais, em matéria ambiental, devem ser sempre mais rigorosos do que a esfera federal. Isso decorre do próprio conceito da legislação concorrente, explicado no capítulo 5.

A tramitação do projeto em foco na Câmara dos Deputados foi a seguinte: discussão e aprovação pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e

Desenvolvimento Rural (CAPADR); depois, pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS). Logo após, foi para a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), colegiados em que não foi submetido à votação. A matéria foi apreciada e aprovada pelo plenário da Câmara dos Deputados em maio de 2021. No momento (março de 2023), o processo encontra-se no Senado Federal, aguardando designação de relatores em duas comissões.

A principal proposição é o **PL nº 3.729/2004**, de autoria do ex-deputado Luciano Zica (PT-SP) e outros, que reuniu mais de vinte apensados. Como a Lei Complementar nº 140/2011 ainda não existia, o projeto original preocupava-se em definir atribuições para a emissão das licenças, tema que, depois de 2011, não foi mais abordado durante a tramitação dessa proposição. O texto prevê regulamentação de aplicação nacional mediante decreto e por meio de resoluções do Conama. Este órgão colegiado é mencionado expressamente seis vezes nos dispositivos legais. Há previsão de legislação emitida pelos entes subnacionais, bem como de procedimentos administrativos estabelecidos pelo próprio licenciador, mas a proposição original, pelos critérios desta pesquisa, é qualificada como centralizadora. Isto significa que, se aprovada como estava na proposta, a União ainda conseguiria controlar as principais decisões sobre o tema.

Deve-se registrar que o projeto não é longo, tem 31 artigos no total – ou seja, em princípio, não condiciona demasiadamente a aplicação da lei por decorrência do nível de detalhamento. Outro comentário a ser feito é que, como foi explicado, o Conama historicamente tem sido o maior emissor de regras sobre o licenciamento ambiental, cumprindo previsão expressa da Lei nº 6.938/1981 (art. 8º, inciso I), o que justifica porque as referências ao órgão colegiado são esperadas. Por fim, deve ser dito que os ambientalistas têm defendido, nesse processo, que pelo menos a lista mínima dos empreendimentos sujeitos ao licenciamento e a lista dos que exigem EIA, o estudo mais completo, sejam objeto de resolução do Conama, para evitar a guerra antiambiental, que também preocupa os ex-Ministros do Meio Ambiente⁶³. Essas listas poderiam ser complementadas por legislação mais protetivas elaboradas pelos entes subnacionais.

⁶³ Manifestaram-se sobre Carlos Minc, Edson Duarte, Gustavo Krause, Izabella Teixeira, José Carlos Carvalho, José Goldenberg, José Sarney Filho, Marina Silva e Rubens Ricúpero. Íntegra da carta: <https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/ex-ministros-criticam-pl-que-flexibiliza-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 07 mar. 2023.

A primeira rodada de discussões ocorreu na CMADS entre 2004 e 2007. Nesse período, o projeto teve três substitutivos a serem comentados.

O principal relator⁶⁴, e o que passou mais tempo acompanhando a matéria – de 2007 até 2015 –, foi o deputado Ricardo Tripoli (PSDB-SP), que fora secretário estadual de meio ambiente.

O primeiro substitutivo, de 2009, seguiu o tom da proposição inicial. Define atribuições dos entes federados, em face da inexistência da Lei Complementar nº 140/2011. Como o projeto original, tem 31 artigos. O Conama é citado nove vezes nos dispositivos legais. Pelos critérios da pesquisa, é um texto centralizador, sendo-lhe aplicáveis os mesmos comentários feitos ao projeto original, inclusive no que toca ao Conama, que, na visão dos ambientalistas, deve manter seu papel normativo pelo menos em relação à lista mínima dos empreendimentos sujeitos ao licenciamento e à lista dos que exigem EIA.

No final daquele mesmo ano, um novo relator foi designado, o deputado André de Paula (DEM-PE), sendo o substitutivo bastante semelhante ao anterior. Com quatro citações diretas no texto ao Conama, André de Paula contempla delegações mais expressas a ato normativo do licenciador, pelo que seu substitutivo pode ser qualificado como moderado, segundo os critérios desta pesquisa. A redução do número de artigos para 23 reforça essa constatação.

Depois de quatro anos da apresentação do substitutivo do deputado André de Paula, foi apresentado em 2013, o parecer do deputado Valdir Colatto (PMDB-SC). No entanto, este parecer não chegou a ser deliberado pela CMADS. As primeiras alterações substanciais em relação à versão original, no sentido da descentralização, foram feitas. Ressalte-se que a Lei Complementar nº 140/2011 tinha entrado em vigor, não havendo mais dúvidas em relação às atribuições dos entes federados para a emissão das licenças. Mesmo assim, o texto inclui esse assunto.

O substitutivo define que, nos casos em que houver dúvida sobre a definição do órgão licenciador entre dois ou mais estados, a Comissão Tripartite Nacional decidirá de quem é a competência.

⁶⁴ Há outros relatores que não foram citados nessa análise, pois debruçou-se sobre os principais substitutivos e sobre os acontecimentos mais relevantes da tramitação.

O texto é descentralizador pela classificação adotada nesta pesquisa, o primeiro com essa qualificação. Isto significa que os órgãos licenciadores subnacionais – notadamente os estados, como explicado – têm mais liberdade de ação. Não há nenhuma menção ao Conama nos 32 artigos do substitutivo. O relator era um destacado membro da bancada ruralista, e os parlamentares desse importante grupo político, historicamente, têm restrições à atuação desse órgão colegiado. As notas taquigráficas deixam isso claro⁶⁵. O Conama é considerado pelos ruralistas como excessivamente rígido ao estabelecer regramentos ambientais e, também, como concorrente na edição das regras ambientais.

Deve ser destacado que as entidades ambientalistas nunca foram maioria no Conama. O tom mais ambientalista do que o presente nas normas elaboradas pelo congresso, em princípio, vem do posicionamento técnico do MMA e suas autarquias e das secretarias estaduais de meio ambiente⁶⁶.

Na sequência, o relator, deputado Valdir Colatto, de forma coerente com sua atuação parlamentar, que é voltada para o favorecimento do setor do agropecuário, pediu inclusão da CAPADR no despacho proferido ao PL nº 3.729/2004.

Nesta comissão, em 2014, o relator foi o deputado Moreira Mendes (PSD-RO) de Rondônia. O texto permaneceu com a qualificação de descentralizador para efeitos desta pesquisa, na linha da versão apresentada na CMADS, por conta da redistribuição para a CAPADR. O substitutivo apenas estipula que as regras gerais serão observadas pelos entes federados, que devem atuar no âmbito de suas competências. Não consta nenhuma citação ao Conama nos 27 artigos do substitutivo. É evidente a liberdade dada aos órgãos licenciadores subnacionais.

Após a aprovação na CAPADR, o projeto voltou à CMADS para uma segunda rodada de apreciação em 2015. O deputado Ricardo Tripoli (PSDB-SP) assumiu novamente os trabalhos na comissão. Assim como no seu primeiro parecer, o substitutivo prioriza a delegação ao Conama. Há quinze citações diretas ao conselho, mas esse texto

⁶⁵ As notas taquigráficas da Câmara dos Deputados podem ser acessadas em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas>. Acesso em: 07 mar. 2023.

⁶⁶ Depois de ter sido esvaziado no governo Bolsonaro e paralisado por força de decisão liminar no âmbito da ADPF nº 623, o Conama retornou a uma conformação próxima à anterior a 2019, por meio do Decreto nº 11.417/2023.

traz elementos dos substitutivos anteriores, que dão autonomia aos entes subnacionais nos casos de empreendimentos de menor impacto.

O texto inova ao estabelecer o que ficou conhecido como “critério locacional” na definição dos tipos de estudo e de processo a serem implementados. Nos anexos, estão inclusas matrizes detalhadas nesse sentido. A ideia subjacente é que um mesmo empreendimento pode requerer EIA e procedimento trifásico em um local ambientalmente frágil, e não demandar isso em um local mais resiliente. A proposta causou grande controvérsia, e, apesar de ter fundamentação técnica consistente, foi assumida por muitos atores que estavam no processo como uma interferência na atuação dos entes licenciadores. Por decorrência dessa percepção, o substitutivo, que possui 58 artigos, pode ser qualificado como centralizador.

O processo seguiu para a CFT em 2015. O principal relator nessa comissão foi o deputado ruralista Mauro Pereira (PMDB-RS). Seu substitutivo configurou nova tentativa de flexibilizar a regulação ambiental, bem como representou a opção por um texto descentralizador, bastante semelhante à versão aprovada na CAPADR. Foram apresentadas mais de onze versões à comissão por esse relator. A primeira foi a mais descentralizada, com nenhuma referência ao Conama, e praticamente desconsiderou as contribuições do parecer do deputado Tripoli. Esse primeiro substitutivo possuía 38 artigos.

Ao longo das discussões na comissão, alguns pontos presentes na versão apresentada na CMADS pelo deputado Tripoli foram retomados, fruto da negociação com o MMA e outros atores. Foram acrescentados mais treze artigos a este substitutivo, totalizando 51 artigos. Não houve consenso para a entrada em pauta e votação na CFT.

Em 2016, o relator na CCJC foi o deputado Marcos Rogério (DEM-RO). Mais uma vez, houve opção por um substitutivo descentralizador, que permaneceu com 51 artigos. O parecer pedia “a supressão de dispositivos que incorram em atribuição de competências a órgãos ou entidades integrantes da estrutura administrativa do Poder Executivo” (ROGÉRIO, 2018, p. 9, item b) e a “supressão de menção tanto ao ato regulamentador como à Comissão Tripartite Nacional” (ROGÉRIO, 2018, p. 9, item c). O texto não foi votado na comissão.

No ano de 2019, foi criado na Câmara dos Deputados um Grupo de Trabalho (GT) sobre licenciamento ambiental, a fim de focalizar o estudo sobre a matéria, trazendo maior transparência e contando com a participação popular e de especialistas. Ocorreram várias audiências públicas durante o ano, e o deputado Kim Kataguiri (DEM-SP) liderou os trabalhos, apresentando quatro versões de substitutivo, que variaram bastante entre si.

Essas versões detalharam tudo aquilo que já vinha sendo discutido e também apresentaram trechos que definem as responsabilidades das autoridades licenciadoras subnacionais. Da primeira versão à última, foram acrescentados doze artigos. A primeira (com 51 artigos) e a última (com 63 artigos) podem ser classificadas como descentralizadas e possuem apenas uma menção direta ao Conama. Na segunda (com 56 artigos) e na terceira (com 62 artigos) versões, ocorreu um equilíbrio entre delegação e centralização, sendo o nível de delegação caracterizado como moderado, constando duas citações ao Conama em cada uma.

A última movimentação na Câmara ocorreu no primeiro semestre de 2021 e resultou na aprovação diretamente em plenário do parecer do deputado Neri Geller (PP-MT). Foram apresentadas cem emendas de Plenário. O relator, Neri Geller, proferiu parecer pela aprovação de nove emendas, na forma da subemenda substitutiva global de plenário, que equivale a um substitutivo. Mesmo com mais de cem emendas apresentadas, o texto final foi aprovado sem mudanças substanciais, considerando-se o parecer apresentado. Diferentemente da morosidade das fases descritas anteriormente, entre a designação do relator e a votação decorreram apenas dois meses, o que indica que houve fortes negociações políticas no sentido de aprovar a matéria rapidamente.

Pelos relatos dos entrevistados que acompanharam o trâmite, a pressão política do governo Bolsonaro foi relevante, mas isso ocorreu em aliança com a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), que no processo da Lei Geral do Licenciamento Ambiental têm atuado em parceria mais evidente do que ocorreu no trâmite da Lei Complementar nº 140/2011.

O texto de Neri Geller é, com certeza, o mais descentralizador de todos. Com 61 artigos, não possui nenhuma menção a qualquer complementação por ato ou decreto do executivo federal, ou por resolução do Conama.

O relator afirmou que a burocracia ligada aos procedimentos de licenciamento é um obstáculo à proteção ambiental (GELLER, 2021, p. 5; p. 10). O texto possui uma lista longa com dispensa de licenciamento para vários tipos de empreendimentos, que contempla casos impactantes como estações de tratamento de esgoto, e redações genéricas como melhoramento de infraestrutura em instalações preexistentes. A Licença por Adesão e Compromisso (LAC), na forma como está proposta, tende a se tornar um autolicensing pela *internet*.

Nesse tipo de processo, o empreendedor sequer entrega estudo para o órgão ambiental. Mesmo a ficha do empreendimento não necessitará ser conferida, pois o texto prevê conferência por amostragem. Também não exige vistoria na LAC. Há vários dispositivos desse texto que estão sendo apontados como inconstitucionais, mas a sua análise extrapola os objetivos desta pesquisa.

A subemenda apresentada pelo deputado Neri Geller praticamente exaure a necessidade de autoridades técnicas e o poder decisório do órgão licenciador, cabendo a este apenas a organização processual. Então, não há que falar em nível de delegação, pois essa competência foi transferida para a esfera privada, o próprio empreendedor, em muitos processos.

Mais uma vez, percebe-se a falta de compromisso da União com a coordenação de políticas públicas no governo Bolsonaro (ABRUCIO *et al.*, 2013). A pressão do executivo foi claramente no sentido de afastar as licenças ambientais e eliminar o rigor nos processos de licenciamento.

Percebe-se que a discussão sobre a Lei Geral é relevante para os governantes federais, sendo que a maioria dos relatores – seis deles – eram da base aliada do respectivo presidente em exercício. Por ser uma pauta importante, todos os relatores, com exceção de Valdir Colatto e Marcos Rogério, possuíam cargo na liderança do governo dentro da Câmara à época.

Cabe registrar que a maioria dos pareceres deram liberdade ao órgão licenciador, o que na prática empodera os entes subnacionais, que ficam menos condicionados por regras nacionais, mas afasta da lei do papel estabelecer regras gerais de aplicação nacional.

O partido com maior número de relatores – três – foi o DEM, e todos apresentaram parecer descentralizador ou moderado. É possível perceber que, com exceção do autor do projeto, apenas Ricardo Tripoli, do PSDB, apresentou substitutivo com características centralizadoras, opção que reflete o posicionamento dos ambientalistas, que, como referido anteriormente, têm sempre defendido a definição de parâmetros nacionais mínimos, por exemplo, a lista dos empreendimentos que se submetem a licenciamento e a lista dos sujeitos a EIA.

A análise mostrou que a quantidade de menções expressas ao Conama é um indicativo adequado do nível de delegação: quanto mais citações contém, mais centralizador é o texto, e quanto menos menções, mais descentralizador. Outro indício é o EIA. Quanto mais centralizador o substitutivo, mais tende a delegar expressamente ao Conama definições sobre o EIA. Da mesma forma, quando delegam essa definição ao órgão licenciador, sem maiores especificações, os substitutivos tendem a ser descentralizadores. Considera-se que essas opções da pesquisa evidenciam com clareza como o legislador nacional busca o controle dos entes subnacionais – os estados, sobretudo – na aplicação do licenciamento ambiental.

Na sequência, a análise será feita tendo como base no Modelo de Múltiplos Fluxos (KINDON, 2011), que é o principal enquadramento de análise da pesquisa.

6.3 Os múltiplos fluxos na perspectiva dos atores partícipes

Será apresentada a dinâmica dos três fluxos destacados por Kingdon (2011) no processo de elaboração da Lei Geral do Licenciamento Ambiental, com apoio sobretudo nas falas dos entrevistados, os quais, como se explicou no capítulo 3, são atores com atuação de destaque na comunidade de especialistas que têm como foco a Política Nacional de Meio Ambiente e, com especial atenção, o federalismo cooperativo em meio ambiente e o licenciamento ambiental. Todos têm acompanhado, por meio de óticas diversas, as discussões sobre a Lei Geral.

6.4.1 Fluxo dos problemas

Retomando o modelo do Kingdon (2011), ligado às implicações e demandas que originaram a proposta, existem três mecanismos básicos que devem receber atenção especial na análise: indicadores, pautados normalmente em resultados científicos; eventos/crises de grande magnitude; e *feedbacks* de programa do governo em ação (CAPELLA, 2006).

Como já mencionado no panorama histórico, “temos previsão sobre o licenciamento desde a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA” (Entrevista 14, Leonardo Papp, 2022), conforme artigo 10 da referida. A Constituição Federal de 1988 reforçou a importância do licenciamento como instrumento da política nacional, ao incluir a referência ao EIA, estudo que integra os processos de análise dos empreendimentos mais impactantes. Entretanto, depois de muitos anos de discussão, o país ainda não tem uma lei específica aprovada que organize o licenciamento ambiental. Há problema caracterizado nessa situação.

A Lei Complementar nº 140/2011 determinou os parâmetros e quem licencia: quando o responsável é o Ibama, os estados ou municípios (Entrevista 10, Kenya Simões, 2021); e clareou o sombreamento de atividades (Entrevista 15, Titan de Lima; 2022). A “Lei Geral de licenciamento determinará como licenciar” (Entrevista 14, Leonardo Papp, 2022). Portanto, “não teria grandes mudanças a serem feitas com relação à Lei Complementar. Até porque a Lei Complementar é maior do que a Lei Geral” (Entrevista 18, José Bertotti, 2022), “ela [*a Lei Complementar, anotou-se*] traz visão de mais longo prazo” (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021). A Lei Geral viria “para fechar o sistema normativo, pra fechar o regime jurídico” (Entrevista 14, Leonardo Papp, 2022). “É preciso unificar a legislação, com normas gerais que valham pra todos os âmbitos” (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021). Ademais, para José Carlos de Carvalho (Entrevista 22, 2022), “os avanços tecnológicos têm sido tão rápidos que, em três anos, uma lei perde a atualidade”, ou seja, os debates sobre a Lei Geral podem estar com seu conteúdo desatualizado.

Parte dos atores sugerem que a Lei Geral seja capaz de recepcionar tipologias de licenças que já vêm sendo praticadas no nível estadual, especialmente a Licença por

Adesão e Compromisso (LAC) (Entrevista 16, Marco Caminha, 2022; Entrevista 19, Larissa Amorim, 2022). Cristina Seixas (Entrevista 12, 2022) afirmar que a LAC “é a cereja do bolo [*para os empresários, anotou-se*], que hoje é um dos grandes problemas da lei geral”. A preocupação com relação a esse tipo de licença vem do *feedback* recebido da situação em estados que a aplicam, como a Bahia, estado em que a entrevistada atua.

Sobre um dos indicadores mais relevantes do licenciamento, a judicialização com relação ao ente federado responsável pela licença, a Lei Complementar nº 140/2011 amenizou boa parte dos conflitos, mesmo existindo ainda algumas disputas⁶⁷ (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021; Entrevista 6, Luís Sánchez, 2021; Entrevista 14, Leonardo Papp, 2022; Entrevista 16, Marco Caminha, 2022; Entrevista 21 Kim Kataguri, 2022). Foram reduzidos os impasses administrativos e judiciais sobre qual é a esfera legalmente responsável pela emissão das licenças ambientais em cada categoria de empreendimento (REGANHANET *et al.*, 2013). “Uma lei boa [*a referência é à Lei Complementar, anotou-se*], ela já dá um caminho do que a gente tem que fazer para resolver” (Entrevista 13, Gustavo Carneiro, 2022). Mas não resolveu o problema por completo, uma vez que o licenciamento ambiental ainda responde por muitos processos judiciais. “Faltou um pouco mais de clareza nas regras de transição da Lei Complementar, [*o que, anotou-se*] ainda gera bastante conflito” (Entrevista 19, Larissa Amorim, 2022). A discussão sobre “o nível de impacto ambiental significativo sempre foi e é causa de judicialização no Brasil” (Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021), ou seja, não é apenas a definição de qual ente federado responde pelo licenciamento que gera judicialização.

Em síntese, com a Lei Complementar foram esclarecidas apenas as atribuições de cada esfera da federação em termos de emissão da licença ambiental e de outros atos autorizativos. Nessa perspectiva:

Na medida em não se tem a Lei Geral do Licenciamento, a gente não tem definição política que claramente estabeleça uma lógica de regionalização quanto às normas e procedimentos de licenciamento. A ausência de definição da Lei Geral do Licenciamento fomenta a judicialização” (Entrevista 14, Leonardo Papp, 2022).

⁶⁷ Um exemplo relevante é a discussão sobre o ente responsável pelo licenciamento da mineradora Belo Sun para exploração de ouro na área de influência da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Ver: <https://oeco.org.br/?s=belo+sun>. Acesso em: 06 mar. 2023.

Na mesma linha, para Nilvo Silva (Entrevista 9, 2021), “Com a Lei Geral, diminui-se a possibilidade de ações judiciais ou de atuação do Ministério Público”.

Outro problema relevante está nas fragilidades institucionais de estados e municípios:

O Brasil é uma nação assimétrica em termos de capacidade material. Defender a descentralização revela a fragilidade institucional dos municípios: sem meios, sem recursos, sem fonte de financiamento. [*Nesse cenário, anotou-se*], maior é a capacidade do poder político influenciar nas decisões (Entrevista 22, José Carlos de Carvalho, 2022).

O indicador da baixa capacidade institucional dos entes subnacionais já foi apresentado no fluxo dos problemas no caso da Lei Complementar nº 140/2011, e o problema se coloca aqui novamente. “O licenciamento é demorado porque existe meia dúzia de gente pra cuidar de um monte de empreendimento” (Entrevista 10, Kenya Simões, 2021). Para Fabio Feldmann (Entrevista 2, 2021), “não existe nenhum estado brasileiro capacitado para fazer gestão da fauna para valer, então a caça no Brasil está praticamente liberada. [*O mesmo ocorre, anotou-se*] com a extração de areia, que continua sendo ilegal e clandestina”.

Há judicialização “em função dessa deficiência, [*principalmente, anotou-se*] dos órgãos ambientais estaduais do Norte e do Nordeste. Não é dentro da lei do licenciamento que você vai resolver esses problemas de estrutura, de falta de capacidade técnica, diferenças socioeconômicas e demográficas do Brasil” (Entrevista 16, Marco Caminha, 2022). Nesse sentido, mas com olhar para todo o país:

As cidades de médio porte e a maioria dos municípios têm enorme dificuldade de internalizar a variável ambiental em sua infraestrutura. O tripé mais frágil do sistema nacional são os órgãos municipais de meio ambiente, contando apenas 15% a 18% dos recursos da federação. Nas cidades menores nem sequer quer tem um órgão ou um fundo (Entrevista 8, Rogério Menezes, 2021).

Para Rose Hofmann (Entrevista 4, 2021), técnica do governo Bolsonaro e consultora legislativa na Câmara dos Deputados, “Essa percepção de que o Ibama seria mais isento e mais qualificado não pode ser o crivo do Poder Judiciário. Se o estado não é mais qualificado, é lutar pela qualificação” (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021).

Cabe lembrar que “o melhor caminho não é a judicialização. O melhor caminho é sempre você esgotar, na forma da lei, com os interessados, seja governo federal, estadual ou municipal, sejam com empresários, esgotar essa questão do licenciamento” (Entrevista 18, José Bertotti, 2022).

A judicialização é especialmente complicada para o grupo dos empresários, pois “funciona a favor do meio ambiente, você trava a obra, essa é a influência política na construção” (Entrevista 13, Gustavo Carneiro, 2022), “está completamente descolada da realidade socioeconômica do país. Praticamente tudo tem um impacto econômico alto” (Entrevista 16, Marco Caminha, 2022).

Para os ambientalistas, por sua vez, o Judiciário está “contendo os danos” (Entrevista 10, Kenya Simões, 2021), pois a “tendência é jogar para cima. Uma chance maior dos direitos [socioambientais, anotou-se] serem respeitados” (Entrevista 6, Luís Sánchez, 2021). “Há quebra do sistema, [e o Judiciário, anotou-se] está combatendo esses retrocessos” (Entrevista 12, Cristina Seixas, 2022). Alguns chegam a ser enfáticos e taxam o setor empresarial como “oportunista” (Entrevista 7, Mário Mantovani, 2021), pois o setor deseja que sempre o “licenciamento esteja na direção de admitir atividade econômica” (Entrevista 2, Fabio Feldmann, 2021).

“Um dos grandes problemas para a indústria, no licenciamento hoje do país, e para as obras de infraestrutura, é que cada estado segue um rito diferente, uma legislação em cada estado, com prazos diferentes” (Entrevista 16, Marco Caminha, 2022). “Continua uma zona” (Entrevista 15, Titan de Lima; 2022), em que cada estado atua de forma independente e com critérios próprios. Os estados definem suas próprias regras e não querem uma regra nacional para cada atividade que já exercem (Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021). Há judicialização ao invés de se chegar a uma solução comum: “o licenciamento menos rigoroso nos estados e a permissividade contribuem para a judicialização” (Entrevista 6, Luís Sánchez, 2021).

Ademais, “os prazos acordados não são cumpridos pelos órgãos ambientais. Isso sempre acaba acarretando um aumento de custo dos empreendimentos” (Entrevista 16, Marco Caminha, 2022).

Sobre o Sisnama, o *feedback* de ações governamentais é que ainda continua sendo uma estrutura de governança frágil (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021; Entrevista 22,

José Carlos de Carvalho, 2022), que “não funciona” (Entrevista 10, Kenya Simões, 2021). Como agravante, “carece de um financiamento do sistema único” (Entrevista 8, Rogério Menezes, 2021). “Há problemas de governança. O Sisnama hoje em dia está muito solto, como se ele não tivesse dono. Falta uma coordenação mais incisiva” (Entrevista 19, Larissa Amorim, 2022), “articulação zero” (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021). Há “dificuldade de compreender a construção da coisa pública mais estruturada em rede” (Entrevista 14, Leonardo Papp, 2022). “Está acontecendo é a fragmentação, porque não existe um marco comum. Dever-se-ia ter uma gestão compartilhada, com coordenação e planejamento, que apoiasse os planos diretores municipais” (Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021). “A União deveria gerir a gestão estratégica do meio ambiente” (Entrevista 22, José Carlos de Carvalho, 2022) e “o MMA não está fazendo nenhuma gestão disso” (Entrevista 10, Kenya Simões, 2021). “O governo federal nunca assumiu como política a estruturação e coordenação do Sisnama. Não conseguimos organizar na federação brasileira esse sistema de meio ambiente” (Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021). “Você tem um pouco mais de interação entre o estado e município, porque o município depende do estado pra poder licenciar” (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021).

O desafio continua a ser consolidar o Sisnama orientado pela lógica do federalismo cooperativo. Para minimizar os conflitos, é necessário que haja coordenação entre as esferas que constituem a federação (ANDERSON, 2009), o que tem caminhos diferentes conforme cada campo de políticas públicas (ARRETCHE, 2004). Na política ambiental, ainda há grandes desafios a vencer nesse sentido.

Para ilustrar a falta de coordenação:

Um exemplo clássico é a atividade mineral. Se tem a jazida, que está localizada em Minas, quem licencia a jazida é o governo de Minas. Se o mineroduto atravessa dois estados, o Ibama que licencia o mineroduto [...] se tem um porto. O Ibama licencia o porto e o estado do Rio ou do Espírito Santo, onde o porto estiver localizado, licencia o retroporto. Sem nenhuma articulação. Como é que você pode imaginar o mundo licenciamento com esse nível de fragmentação? (Entrevista 22, José Carlos de Carvalho, 2022).

Além disso, “baseado na sustentabilidade todos os instrumentos da política [ambiental, anotou-se] são regulatórios, de comando e controle. Não se tem fonte de financiamento, não tem orçamento, não tem nada” (Entrevista 22, José Carlos de

Carvalho, 2022). “Os estados estão quebrados, não existe orçamento para meio ambiente” (Entrevista 3, Andrea Strudel, 2021). A briga entre o setor empresarial e os órgãos de meio ambiente é desigual: “agronegócio cresceu demais, o orçamento do crédito agrícola é altíssimo. Mercado voraz e especulação das *commodities* (Entrevista 7, Mário Mantovani, 2021).

Conforme apresentado na análise da Lei Complementar nº 140/2011, um indicador é que o licenciamento é um tema técnico, e “para quem não é da área é difícil de entender” (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021). “Ela [*a Lei Geral, anotou-se*] deveria ser mais enxuta e [*com*] uma linha mais coerente, [*pois*] não comunica bem para quem não é da área” (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021). Realmente há dificuldade de as discussões sobre a Lei Geral do Licenciamento Ambiental serem compreendidas por um público mais amplo, mesmo entre especialistas e no setor empresarial.

Outro problema, que pode gerar conflito de interpretação pelos estados, é a competência de fiscalização: “O Ibama, que não teria competência para fiscalizar licenciamento estadual, fiscalizou, embargou várias áreas e afetou o setor agrícola. O Ibama estava atuando em área que não era preponderantemente sua. Se é o estado que vai licenciar, é o estado que diz se está regular ou não” (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021). Entretanto, essa visão excessivamente pró-estados vai de encontro com a Lei Complementar nº 140/2011, que na verdade é nítida no sentido de permitir a fiscalização comum aos três entes da federação, inclusive por meio da competência supletiva: “Todos têm competência para exercer o poder de polícia, a fiscalização” (art. 17, § 3º). Para Titan de Lima (Entrevista 15, 2022), após a aprovação da Lei Complementar foram melhoradas as condições de fiscalização do licenciamento.

Ainda sobre os estados, deve ser destacado que as disputas no processo da Lei Geral se acirraram quando os conflitos entre as resoluções do Conama e as legislações estaduais ficaram ainda mais latentes (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021). Há várias legislações estaduais em conflito com resoluções do órgão colegiado sobre licenciamento ambiental.

A percepção da indústria e da agricultura sobre o assunto é que o Conama deveria se ater apenas aos “parâmetros técnicos do licenciamento ambiental” (Entrevista 16, Marco Caminha, 2022). “Muitos empreendedores acham que não é papel dele [*Conama, anotou-se*] legislar, fazer as normas. O Conama tinha esse poder até antes da edição da

Lei Complementar nº 140, mas com a edição da lei, ele perdeu esse poder. O Conama extrapola suas competências” (Entrevista 13, Gustavo Carneiro, 2022). “As resoluções do Conama entram em contradição com leis estaduais, fica uma confusão” (Entrevista 21 Kim Kataguiri, 2022).

Nesse sentido, Marco Caminha (Entrevista 16, 2022) declara que “as resoluções [do Conama, anotou-se] estão fora da realidade atual. Extremamente desatualizadas, o que cria uma insegurança jurídica. Hoje você está regrido licenciamento por legislação infralegal, que gera custos agregados à implementação de qualquer empreendimento”. “Há vácuo legislativo em que as resoluções continuaram sendo usadas, justamente porque falta uma Lei Geral” (Entrevista 13, Gustavo Carneiro, 2022).

O estabelecimento da Comissão Tripartite Nacional, com objetivo de restringir as atribuições do Conama, foi a solução adotada para garantir a aprovação da Lei Complementar. Infelizmente, é um *feedback* de ações governamentais o fato de que a comissão tem assumido pouca importância na arbitragem dos conflitos federativos (Entrevista 19, Larissa Amorim, 2022), o que poderia alcançar inclusive os debates sobre a Lei Geral do Licenciamento Ambiental.

“Não funciona na prática” (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021; Entrevista 10, Kenya Simões, 2021), “pela fragilidade política da governança ambiental” (Entrevista 22, José Carlos de Carvalho, 2022). “É uma lenda. Nunca vi atuação concreta nenhuma. É muito questão da prática, da aplicação da lei. Pega ou não pega” (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021). “Na medida em que ela [a tripartite, anotou-se] virou uma instância do Sisnama por decisão política da gestão do MMA, com atribuições claras, e dentro de uma Lei Complementar, ela deixou de funcionar (Entrevista 17, Cláudio Langone, 2022). A dúvida é se essa comissão algum dia efetivamente funcionou, os registros formais são de pouquíssima atuação desde sempre.

Por fim, um último problema está relacionado à percepção sobre o governo, pois no cenário de aprovação da Lei Geral do Licenciamento Ambiental

Existia uma crise de confiança nos atos do governo federal como um todo. Uma crise de credibilidade em matéria ambiental. [...] Hoje vivemos no antagonismo da questão ambiental. Não vejo o governo com vontade de implantar uma política ambiental adequada para o Brasil. O desmonte do

ICMBio e do Ibama é uma demonstração inequívoca de distanciamento da questão ambiental (Entrevista 20, Ricardo Tripoli, 2022).

Vale destacar que não se sabe quanto a posição do entrevistado pode se ter modificado com a troca do governo federal uma vez que a entrevista foi realizada no início de em 2022.

Houve também reformulação nas regras sobre o funcionamento do Conama. Para o governo Bolsonaro, esse novo formato trouxe mais dinamismo e objetividade às reuniões e à tramitação dos processos (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021). Mas para a consultora em meio ambiente na Câmara, Kenya Simões (Entrevista 10, 2021), essa medida acabou com a composição original do Conama, seria preciso retomar a concepção original, do artigo 225 da Constituição Federal⁶⁸.

Por fim, cabe registrar que, durante o processo de debate da Lei Geral, ocorreram algumas tragédias que poderiam ter influenciado a opção por um texto mais rigoroso sobre o licenciamento ambiental, especialmente os rompimentos das barragens em Mariana e Brumadinho, ambas licenciadas pela secretaria de meio ambiente do Estado de Minas Gerais. Eventos críticos são destacados no fluxo dos problemas do Modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2011) e podem gerar aprendizado. Houve apresentação de proposições legislativas decorrentes desses eventos, inclusive uma direcionada especificamente ao licenciamento de empreendimentos minerários⁶⁹, mas não se encontram agregações nos textos produzidos no âmbito da elaboração da Lei Geral.

Como ficou claro, o congresso debate há anos a aprovação da Lei Geral do Licenciamento Ambiental, na busca de garantir maior segurança jurídica mediante a consolidação das regras hoje presentes em resoluções do Conama, instruções normativas e portarias, bem como de assegurar alguma uniformização na aplicação do licenciamento nos estados, no Distrito Federal e nos municípios.

Existem divergências sobre o conteúdo dessa Lei Geral, e sobre quanto cada ente federado deve reunir em termos de poder decisório, num quadro que abrange vários atos

⁶⁸ Isso ocorreu recentemente, mediante a edição do Decreto nº 11.417/2023, como foi anteriormente explicado.

⁶⁹ Ver PL nº 2.785/2019 na Câmara dos Deputados, disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2201526>. Acesso em: 06 mar. 2023.

regulamentares que complementarão a lei. Dito isso, as soluções sugeridas pelos diversos atores em relação à Lei Geral são apresentadas a seguir.

6.3.2 Fluxo das soluções

Sobre o fluxo das alternativas, as ideias têm papel fundamental para Kingdon (2011), em um processo que envolve persuasão e sensibilização. As soluções com viabilidade técnica, custos toleráveis e valores compartilhados têm probabilidade maior de serem consideradas na agenda (CAPELLA, 2006; BONFIM, 2018). A percepção de solução ideal que pode estar contida na Lei Geral varia a depender do grupo de atores.

Como apontado no fluxo dos problemas, a Lei Geral veio para estabelecer o “como licenciar” pelos entes federados (Entrevista 14, Leonardo Papp, 2022). Para os ambientalistas, a Lei Geral do Licenciamento Ambiental deveria estabelecer os procedimentos básicos que balizassem o licenciamento brasileiro. A lei não tem que ser extensa, mas cirúrgica, com condições técnicas que prevejam qual o estudo e os casos de EIA/Rima. O que “diz respeito a toda a sequência de atividades: tipo de estudo ambiental necessário, termos de referência, quais são as condições mínimas para que haja procedimento de participação pública, e o que acontece depois que as licenças são emitidas” (Entrevista 6, Luís Sánchez, 2021).

Os entes subnacionais podem ser mais rigorosos/restritivos do que o federal, mas nunca mais permissivos (Entrevista 10, Kenya Simões, 2021; Entrevista 15, Titan de Lima, 2022). Quando o “impacto é muito grande, quem tem que licenciar é o órgão federal” (Entrevista 10, Kenya Simões, 2021). “Os ambientalistas queriam um texto com mais poder de fiscalização e controle do Estado. Valorizam o princípio da precaução⁷⁰ e a questão da vistoria prévia” (Entrevista 21, Kim Kataguiri, 2022). Para Tripoli (Entrevista 20, 2022), “O licenciamento ambiental é um selo verde que o Brasil oferece, oriundo de uma exploração ecologicamente equilibrada”.

⁷⁰ Pelo princípio da precaução, “quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental” (Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/szzGBPjxPqnTsHsnMSxFWPL/?lang=pt>. Acesso em: 06 mar. 2023.

Para outros grupos (indústria e agricultura), a Lei Geral necessita ser enxuta e servir para uniformizar as regras dos entes federados, sendo o mais autoaplicável possível e trazendo segurança jurídica (Entrevista 13, Gustavo Carneiro, 2022; Entrevista 16, Marco Caminha, 2022; Entrevista 19, Larissa Amorim, 2022).

A gente enxerga o processo o mais simples, transparente e objetivo, com diminuição da burocracia. Queremos fazer um padrão nacional, [com, anotou-se] descentralização do processo, que não engesse o Brasil (Entrevista 13, Gustavo Carneiro, 2022). Dessa forma, há “economicidade de procedimentos, sem impacto no que já está funcionando e rodando nos estados” (Entrevista 14, Leonardo Papp, 2022).

Para tanto, sugerem que a Lei Geral seja capaz de recepcionar tipologias de licenças que já vêm sendo praticadas no nível estadual, como a Licença por Adesão e Compromisso (LAC) (Entrevista 16, Marco Caminha, 2022; Entrevista 19, Larissa Amorim, 2022). É defendida “uma ideia de federalismo com maior liberdade na decisão sobre como regulamentar. Se a gente definir uma regra estática, fixa e imutável para o país inteiro, existe a chance de errar a medida em vários locais” (Entrevista 14, Leonardo Papp, 2022). Perceba-se neste ponto a conexão forte que esse grupo faz entre quem licencia e quem estabelece os regramentos, o que não condiz com a separação dessas atribuições nos artigos 23 e 24 da Constituição. Na prática, a Lei Geral terá conteúdo mínimo se a proposta for não afetar o que os estados e municípios já fazem. Tenderá a ser usada, na verdade, para respaldar opções conflitantes de como concretizar o licenciamento ambiental.

Para Marco Caminha (Entrevista 16, 2022), outros detalhamentos, como a organização de estrutura mínima dos órgãos estaduais de licenciamento, poderiam ser feitos por meio de outra lei *posteriori*. Caberia à Lei Geral os procedimentos específicos como definir os tipos de licença, a “competência” de cada licença e o procedimento de concessão dessa licença, um enquadramento mínimo (Entrevista 16, Marco Caminha, 2022; Entrevista 18, José Bertotti, 2022).

Na visão dos ambientalistas, essa discussão sobre aumento da eficiência, garantia da segurança jurídica e celeridade do processo tem pouco a ver com a proteção ambiental conciliada com o desenvolvimento socioeconômico, para gerações atuais e futuras. Para o professor Luís Sánchez (Entrevista 6, 2021), a Lei Geral do Licenciamento Ambiental deveria partir desses pressupostos.

Para a indústria e a agropecuária, o Conama deveria se ater apenas aos “parâmetros técnicos para o licenciamento ambiental” (Entrevista 16, Marco Caminha, 2022). “Muitos empreendedores acham que não é papel dele [Conama, anotou-se] legislar, fazer as normas. O Conama extrapola suas competências” (Entrevista 13, Gustavo Carneiro, 2022). Não caberia ao Conama atuar no âmbito da competência legislativa concorrente, e sim transferir essa competência para os governos estaduais. As regras seriam competência material dos entes federados (Entrevista 11, Marcelo Arguelles, 2022).

Como já mencionado anteriormente, é feita confusão entre atividade administrativa e atividade legislativa para justificar a proeminência da atuação estadual na legislação sobre licenciamento. Justificando, afirmam que “na prática, elas [as atribuições administrativas e legislativas, anotou-se] se inter-relacionam” (Entrevista 14, Leonardo Papp, 2022).

Segundo Rose Hofmann (Entrevista 4, 2021), o Conama teria que versar sobre o enquadramento de triagem, referente às primeiras etapas do licenciamento. “Delimitar a magnitude do impacto e qual o encaminhamento pelo número de etapas ou complexidade do estudo. O debate é se isso vai ser feito pelo Conama, pelos estados ou na própria lei”.

Para Marco Caminha (Entrevista 16, 2022):

[...] tem que “haver um enquadramento mínimo de todos os estados: as etapas, os nomes da licença e a qualificação de cada tipo de licença. Definir as atividades que vão depender do EIA/RIMA e licenciamento trifásico e dar aos estados um pouco mais de liberdade [sobre] licenças simplificadas (Entrevista 16, Marco Caminha, 2022).

A agricultura e a Abema têm defendido que o aprendizado dos estados seja reconhecido via reforço do seu poder regulamentar. “Os estados estão preenchendo lacunas normativas. Até pela falta de lei, eles se debruçaram muito no passo a passo administrativo do licenciamento. Os estados não acreditam que [as resoluções do Conama, anotou-se] vão exaurir o tema” (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021).

“A Lei Geral não vai diminuir o número de regras infralegais. Vai ter uma proliferação de normas específicas por tipologia, o que é válido. O que ela [a lei, anotou-se] está fazendo é jogar para a regulamentação” (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021).

Um exemplo seria a questão da avaliação ambiental estratégica, que não consta na versão aprovada pela Câmara. Larissa Amorim (Entrevista 19, 2022) acredita que não cabe a Lei Geral entrar no “detalhe do rito básico do processo administrativo. A gente precisa de uma lei específica para tratar de avaliação ambiental estratégica. Mas não se confunde com licenciamento ambiental”.

Segundo Leonardo Papp (Entrevista 14, 2022), se os estados tiverem “o aparelhamento adequado, com o pessoal equipamento, estrutura, emprego de tecnologia de maneira adequada e útil”, eles conseguirão avançar “no detalhamento dos critérios, das matrizes de enquadramento, dos tipos de empreendimento, em quais são os procedimentos a serem adotados nos diferentes tipos de licenças ...”. Nas palavras de Fabio Feldmann (Entrevista 2, 2021), deve ser feito “um esforço de estabelecer uma cooperação concreta e efetiva, e, insisto muito, com capacitação”. É preciso fortalecer os órgãos estaduais e municipais, inclusive dos médios e pequenos municípios brasileiros uma vez que “os prefeitos e os governadores se mobilizaram, independentemente da omissão do governo federal” (Entrevista 3, Andrea Strudel, 2021).

“A gente percebe que tem estados com padrões ambientais mais rigorosos e que são justamente aqueles que atraem mais investimentos” (Entrevista 11, Marcelo Arguelles, 2022). “O licenciamento e a fiscalização da Cetesb são padrão nacional” (Entrevista 15, Titan de Lima; 2022). Para Marcelo Arguelles (Entrevista 11, 2022), da CNI, a guerra ambiental, que consiste na flexibilização de regras na busca pela atração de investimentos, nunca existiu. Mas para Fabio Felmann, ex-presidente da Abema, a guerra fiscal sempre foi um problema sério.

Com a aprovação da lei,

As resoluções do Conama não seriam de observância obrigatória por parte dos estados, se a Lei Geral estabelecer que os estados podem disciplinar esses procedimentos. Me incomoda um pouco a ideia de que a gente precisa ser tutelado, de maneira centralizada, pelo governo central, [sem a, anotou-se] escolha por envolver as pessoas localmente afetadas (Entrevista 14, Leonardo Papp, 2022).

Caso a Lei Geral seja aprovada, “é bem possível que as resoluções do Conama sejam revogadas” (Entrevista 6, Luís Sánchez, 2021), “as resoluções terão que ser revistas depois que aprovada essa lei” (Entrevista 16, Marco Caminha, 2022).

[*No Grupo de Trabalho – GT da Câmara, anotou-se*], os estados tinham uma posição de que a definição, a tipologia e as condicionantes fossem definidas por eles e sempre foram contra a lista mínima de EIA/Rima. A Abema sempre defendeu a descentralização e que estados definissem todos os enquadramentos e tipologias do processo (Entrevista 21, Kim Kataguirí, 2022).

O relator da Lei Geral durante o GT, Kim Kataguirí (Entrevista 21, 2022), assume:

Uma perspectiva mais liberal. Defendo que os estados e que os municípios tenham uma liberdade maior. Com uma análise do comprimento daquelas condições iniciais, em vez de uma análise mais profunda do empreendimento em si e sobre as condicionantes. Se a gente basear tudo no que acontece com o Ibama, gera distorção subnacional. Eu acho que é o modelo atual é fracassado, tanto em proteger o meio ambiente, como em estimular o setor produtivo.

Como destacado anteriormente, os estados são a esfera que confere a grande maioria das licenças ambientais no país, inclusive para obras de infraestrutura com grande repercussão econômica. A indústria defende que se tenha flexibilidade para adaptar o licenciamento à realidade socioeconômica e demográfica local (Entrevista 16, Marco Caminha, 2022). “Calcula-se que mais de oitenta por cento dos empreendimentos potencialmente poluidores sejam licenciados pelos estados e menos de dez por cento pela União (grandes projetos) e municípios (construção civil e assuntos locais)” (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021).

Para os ambientalistas,

O pensamento estadual é menos rigoroso que o federal, [*está ligado, anotou-se*] à experiência prática. A questão de jogar tudo para os estados ou para os entes federativos, sem ter uma diretriz geral, não ter nenhum avanço em termos de consulta pública e controle externo. Não tem diretrizes, orientação em termos de qual decisão tem que ser tomada, nem proteção e fiscalização adequada (Entrevista 6, Luís Sánchez, 2021).

A maioria dos estados têm uma tendência de facilitar, no pior sentido, o licenciamento. Estão invadindo competências do Congresso Nacional. Vão liberar geral para o desmatamento, a implantação de infraestrutura e para construção de estrada. Há segmentos da sociedade ingenuamente que acham que o órgão ambiental vai “deixar” fazer o empreendimento. A decisão de

fazer um empreendimento já foi tomada (Entrevista 22, José Carlos de Carvalho, 2022).

Na Lei Geral, os municípios querem a garantia de poder executar o licenciamento no âmbito de sua competência (Entrevista 15, Titan de Lima; 2022). Vale lembrar que “a CNI congrega uma porrada de coisa. Em tese, a CNI tem muita influência no município, então quanto mais jogar para o nível local, para eles é melhor” (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021).

Sobre os casos de possibilidade de isenções do licenciamento, Marco Caminha (Entrevista 16, 2022) afirma que

A indústria nunca quis isenção nenhuma de licença. Até o contrário, por questões de segurança jurídica. A indústria sempre quis uma licença que fosse rigorosa o suficiente para dar estabilidade ao empreendimento. Um nível razoável de burocracia que não impactasse nos custos, que são muito altos. Com prazos claros e mais longos.

Nesse sentido, Titan de Lima (Entrevista 15, 2022) destaca que a “legislação existente hoje para a indústria é pesada”.

Para Tripoli (Entrevista 20, 2022), não cabe ao licenciamento “isenção de pagamento de taxas, isenção de multas e isenção na área de mineração na questão da preservação do meio ambiente”. “Não precisa isentar nada *a priori*, a não ser que tenha baixíssimo impacto ambiental. [Além disso, anotou-se] atividade de alto risco tem de envolver as comunidades afetadas desde o começo” (Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021).

Deve-se ressaltar que os ambientalistas não são contrários a celeridade no processo de licenciamento,

Agilizar faz parte. [Os empreendedores, anotou-se] já gastam milhões com condicionantes ambientais não querem mitigar o impacto. Mas não dá para você puxar rápido o licenciamento de uma hidrelétrica ou extrativismo. Cai na discussão errada do que pode ter licenciamento e do que não pode ter. Estão querendo resolver o problema de um setor através de uma Lei Geral (Entrevista 10, Kenya Simões, 2021).

“[Deveríamos, anotou-se] discutir licenciamento ambiental, de verdade, e não problemas dos setores” (Entrevista 15, Titan de Lima; 2022). A sustentabilidade deveria

prevalecer em relação ao princípio predatório da política econômica (Entrevista 22, José Carlos de Carvalho, 2022).

Um exemplo bem-sucedido de como efetivar isso parece ser o Estado de Pernambuco, mesmo sendo necessários mais detalhes para a devida avaliação:

Pernambuco procura avançar nessa questão do desenvolvimento sustentável. Trocamos experiência com outros estados. E temos leis próprias estaduais, um arcabouço que tem 45 anos. Trocamos experiências com outros estados. Todos os dados são públicos e [*com possibilidade de, anotou-se*] licenciamento eletrônico cem por cento (Entrevista 18, José Bertotti, 2022).

Para o professor Luís Sánchez (Entrevista 6, 2021), a agropecuária defende “a isenção de licenciamento ambiental de toda e qualquer atividade agropecuária e a facilitação de construção dos projetos de infraestrutura. De um modo geral, querem que o licenciamento seja menos rigoroso”.

Por outro lado, Gustavo Carneiro (Entrevista 13, 2022), representante do Instituto Pensa Agro, afirma:

O empreendedor tem um certo nível de responsabilidade num impacto, não só ambiental, como social e econômico. As penalidades por crimes ambientais já são as maiores do mundo. A gente vai tentar ter o menos de responsabilidade possível, mas, claro, com responsabilidade. Não é simplesmente um libera geral. Não se pode partir do pressuposto que todo mundo vai querer fazer a coisa errada, há o princípio da boa-fé [...] não é lei que resolve os problemas. Não dá para resolver todos os problemas do Brasil numa lei de licenciamento.

O setor empresarial entende que a responsabilidade ambiental do empreendedor hoje é integral, e defende o compartilhamento dessa responsabilidade com o órgão licenciador (Entrevista 13, Gustavo Carneiro, 2022; Entrevista 16, Marco Caminha, 2022; Entrevista 19, Larissa Amorim, 2022). “A FPA defendia que os impactos indiretos não fossem de responsabilidade do empreendedor, fossem de responsabilidade do setor público. E enquanto a ação do Estado não acontecer para resolver a irregularidade, o empreendimento teria permissão de continuar [*a atividade, anotou-se*]” (Entrevista 21, Kim Kataguiri, 2022).

Entretanto, “a responsabilidade do empreendedor não acaba quando a indústria fecha”. Sobre a questão do princípio da boa-fé, vale lembrar que o setor empresarial possui área técnica capacitada, então quando os erros persistem, há má-fé (Entrevista 6, Luís Sánchez, 2021).

Para os empreendedores, “o setor ambiental foca em compensação para mitigar os efeitos negativos, com licença socioambiental e econômica. Cobrando do empreendedor aspectos além do ambiental, como o social” (Entrevista 13, Gustavo Carneiro, 2022). O empreendedor “alega que o Prefeito fica pedindo estádio, fica pedindo posto de saúde, estádio de futebol. Existe uma pressão para tirar a participação dos municípios no licenciamento por causa das compensações. Ninguém quer Lei Geral com controle social” (Entrevista 21, Kim Kataguirí, 2022).

Sobre a Licença por Adesão e Compromisso (LAC), segundo os seus defensores, é uma tipologia de licença para empreendimentos cujo impacto é conhecido, de médio ou de baixo impacto. Afirmam que ela é eficiente, pois simplifica, facilita e desburocratiza o processo, evitando o retrabalho. Outro ponto a ser considerado seria que nem todo empreendimento gera impacto relevante (Entrevista 13, Gustavo Carneiro, 2022; Entrevista 16, Marco Caminha, 2022; Entrevista 19, Larissa Amorim, 2022).

“Há o *checklist*. Os critérios técnicos dão conta, não precisa a lei dizer como é que se faz, pela plena incapacidade de colocar em termos legislativos uma regra técnica tão complexa” (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021). Teoricamente, se nem as medidas nem a área são conhecidas, não pode haver LAC. Quem não cumprir estará sujeito às consequências da própria lei, respondendo por crimes ambientais ou improbidade administrativa (Entrevista 13, Gustavo Carneiro, 2022; Entrevista 16, Marco Caminha, 2022; Entrevista 19, Larissa Amorim, 2022).

Segundo Leonardo Papp (Entrevista 14, 2022), no mínimo onze estados têm previsão de LAC em suas respectivas legislações estaduais. Não deveriam ser colocadas abaixo estruturas de licenciamento ambiental que já vêm funcionando nos estados ao longo dos anos. “Para alguns estados funciona muito bem, a exemplo de Santa Catarina. Santa Catarina, os aviários, lá tem muita produção de frango. A Bahia, Mato Grosso e Goiás também adotam a LAC (Entrevista 13, Gustavo Carneiro, 2022).

Nessa perspectiva,

A LAC não seria um cheque em branco, pois as condicionantes/pré-requisitos devem ser cumpridas pelo empreendedor com base no princípio da boa-fé. Para os ambientalistas, há um medo de um libera geral, mas não é possível colocar na lei uma tabela com todos os empreendimentos e enquadramento de cada um deles (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021).

Para Kim Kataguri (Entrevista 21, 2022), “A maior parte dos estados, se não tem LAC, tem um instrumento semelhante. Existe LAC para criação de galinha e para produção de ovos. Então o agro tinha um grande interesse. Acho que LAC poderia ser limitada para obras de menor impacto e as condicionantes cumpridas”.

“O nível de rigor do processo de licenciamento tem que ser proporcional ao risco de cada projeto. O problema é delimitar claramente quais são esses casos, e se podem estabelecer procedimentos um pouco mais simples. Simplificar não é precarizar” (Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021).

Para os ambientalistas, por sua vez, a LAC é um cheque em branco:

O licenciamento deixa de ser regra, vira exceção. Tudo vira procedimento simplificado. Ela dá brecha para os empreendimentos se fragmentarem, para pegar procedimentos simplificados e não resolve essa questão do “fugir” do órgão federal. A LAC poderia existir, para baixo impacto e risco, que você conheça todos os impactos, considerando o zoneamento da área (Entrevista 10, Kenya Simões, 2021).

Ainda sobre a dificuldade de aplicação da LAC:

Uma coisa é um poço de gasolina com tancagem de trinta mil litros de gasolina. Outra coisa é um posto de gasolina com tancagem de quinhentos mil litros de gasolina ou localizado à beira de uma nascente ou na margem de um poço d'água, com recursos susceptíveis de serem impactados de forma negativa (Entrevista 22, José Carlos de Carvalho, 2022).

“O problema [*da LAC, anotou-se*] é que se teria que cumprir as condicionantes e pronto. Ela só funcionaria se houvesse fiscalização/vistorias esporádicas e punição ao menos por amostragem” (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021).

Em posição bastante crítica sobre esse tipo de licença automatizada:

Uma das divergências que temos [*municípios, anotou-se*] de diálogo com a Abema é o licenciamento por adesão e compromisso – LAC. É a antítese do licenciamento ambiental. É simplesmente uma autodeclaração do empreendedor, não precisa do técnico. LAC é um dos itens que vai prejudicar os municípios, vai fragilizar ainda mais a gestão ambiental local (Entrevista 3, Andrea Strudel, 2021).

“Na questão de água, estão querendo tirar todas as licenças. Sabe-se que 70% da água vai para o setor da agropecuária e 6% por cento é para abastecimento” (Entrevista 7, Mário Mantovani, 2021). Esse tipo de licença “joga fora o princípio da precaução, da prevenção, não tem cautela. Homologando aquilo que o empreendedor quer. Os impactos são difusos demais e são, às vezes, irreversíveis” (Entrevista 12, Cristina Seixas, 2022).

Sobre o monitoramento, um dos assuntos que não estão tendo a devida atenção nas discussões:

No licenciamento ambiental pressupõe que, em certos casos, a licença possa ser negada. As empresas também entregam estudos muito ruins. Falta algum sistema de aferição da qualidade, supõem-se que haja um controle por parte dos estados. Ela [*a Lei Geral, anotou-se*] é omissa com relação à etapa de acompanhamento, então ela não dá quase nenhuma diretriz geral (Entrevista 6, Luís Sánchez, 2021).

Alguns especialistas acreditam que, a Lei Geral, nos moldes em que foi aprovada na Câmara dos Deputados, seria melhor que não existisse, pois está desviada completamente do objetivo inicial, não traz nenhuma inovação, não fala dos riscos e possui forte risco de causar retrocessos ambientais. “É meramente um procedimento formal, sem conteúdo, não tem regras, consulta ou prevê participação pública significativa” (Entrevista 6, Luís Sánchez, 2021).

A Lei Geral trazia dois avanços que foram suprimidos: a avaliação ambiental estratégica e o zoneamento. Isso desapareceu no relatório final que foi aprovado (Entrevista 22, José Carlos de Carvalho, 2022). Essa lei não resolve, por exemplo, a questão da participação indígena nos licenciamentos afetos a eles. Uma das grandes conquistas do licenciamento ambiental brasileiro era a participação da sociedade (Entrevista 10, Kenya Simões, 2021; Entrevista 22, José Carlos de Carvalho, 2022).

Os principais dispositivos do texto da Lei Geral aprovado na Câmara e as modificações ocorridas ao longo da tramitação serão analisados no fluxo político.

6.3.3 Fluxo político

O terceiro fluxo, o político, está ligado ao contexto político-institucional. A barganha política é central. Três elementos influenciam a entrada de uma proposta na agenda governamental: “humor nacional”, que propicia a emergência ou não de ideias; grupos de pressão, cujo apoio ou oposição determina a continuidade do projeto; e mudanças que venham a ocorrer no próprio governo (KINGDON, 2011; CAPELLA, 2006; BONFIM, 2018).

Assim como a tramitação do projeto que se transformou na Lei Complementar nº 140/2011, a tramitação da Lei Geral do Licenciamento Ambiental também envolve um longo processo legislativo.

Sobre as versões iniciais elaboradas para a Lei Geral:

As primeiras versões dos projetos incluíam atribuições federativas porque ainda não existia a Lei Complementar. Na época do próprio ano da Constituição, Fabio Feldmann já apresentou projeto, que não era sobre licenciamento ambiental, mas era sobre estudo de impacto ambiental. Esse era um termo que era usado na Constituição. O projeto foi engavetado (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021).

Em 2004 a discussão se reestabeleceu com a entrada do governo petista. O autor era Luciano Zica, juntamente com vários outros parlamentares do partido, como comentado. Os conflitos entre as resoluções do Conama e as legislações estaduais ficaram latentes. Era preciso unificar com normas gerais que valessem para todos os âmbitos. “Se você for ver o projeto original, ele era um projeto muito bom. foi feita uma proposta que veio do setor ambientalista. Fiz [*Maurício, anotou-se*] uma versão e participei da minuta” (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021).

Começou a aparecer um monte de outros projetos, cerca de vinte apensados. A consultoria técnica da Câmara assessorou o Ricardo Tripoli (PSDB-SP). Sobre o texto produzido pelo relator:

Fui designado pelo presidente da comissão de meio ambiente para ser o relator dessa matéria. Várias demandas foram incorporadas ao projeto. O nosso substitutivo retira a possibilidade de punir a modalidade de crime culposos, sem intenção. Criamos a corresponsabilidade por dano, instrumentos de prevenção de danos ambientais para a realização de obras (Entrevista 20, Ricardo Tripoli, 2022).

Sobre o parecer votado na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), mesmo que o deputado Tripoli tivesse feito a interlocução direta com a CNI na época, o entrevistado Marco Caminha (Entrevista 16, 2022) afirma que: “Sempre fomos [*Fiesp, anotou-se*] contra a proposta do Tripoli. Exigia um processo burocrático extremamente pesado, licenças inviáveis e de alto custo. É uma proposta que não havia como apoiar”. O relator foi o único que atuou no sentido de tentar estabelecer os empreendimentos que precisariam de EIA. “Tem muita coisa lá. Prazos e condições para o empreendedor” (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021).

“O PL era interessante, propunha coisa séria, o cruzamento entre tipologia e localização” (Entrevista 9, Nilvo Silva, 2021). Tripoli, que foi o relator pelo maior período, mostrou-se como o principal articulador dos diversos atores, e pode ser qualificado como empreendedor político na fase de aprovação na CAMDS.

Com o passar do tempo, o processo teve vários relatores, tendo como resultado que:

Alguns começaram a ter o entendimento de que o licenciamento ambiental era um entrave. O negócio era afrouxar, flexibilizar, quanto menos exigisse melhor [...] voltou para a Comissão de Agricultura e eles fizeram um substitutivo horroroso, isentando a agricultura com uma série de coisas. Na Comissão de Meio Ambiente, conseguimos fazer um substitutivo muito bom. Houve até uma certa unanimidade. Até o setor produtivo concordou (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021).

O processo seguiu para a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) em 2016. O relator foi o deputado ruralista Mauro Pereira (PMDB-RS). O seu relatório, na verdade houve várias versões dele, “avançou em alguns pontos que eram pleitos de setores da

indústria” (Entrevista 16, Marco Caminha, 2022). Para os ambientalistas, na “CFT alteraram o mérito. Não se conseguiu votar porque era um absurdo” (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021). “Era uma Conama 237 piorada. A Lei Geral teria que definir procedimentos: tipo de empreendimento, porte, potencial poluidor e o grau de impacto. Do substitutivo do Mauro Pereira até a aprovação no plenário, [*o parecer, anotou-se*] piorou significativamente” (Entrevista 10, Kenya Simões, 2021). “Era um relatório muito pobre em definições e sistematização do licenciamento, em definir cada procedimento, em atribuir as competências de cada ente federativo [*lembrando que isso cabe a Lei Complementar, não à Lei Geral, anotou-se*] e prever como aconteceria cada fase do licenciamento” (Entrevista 21 Kim Kataguiri, 2022).

Depois disso,

Foi aprovado requerimento de urgência. Na época, foi constituído um grupo de trabalho, [*por sugestão do Maia, anotou-se*]. O relator então nomeado era o Kim Kataguiri, primeiro mandato. Era da base de apoio do Bolsonaro, ele tinha sido eleito em São Paulo com uma votação estrondosa e era do movimento Brasil Livre (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021).

O Maia estava preocupado com a imagem que ia ficar no parlamento depois da aprovação do texto, não queria deixar o tema com ninguém do agro, ele não queria ninguém do agro para o texto não parecer contaminado. Ao mesmo tempo, queria deixar o tema com alguém urbano. Queria alguém que não tivesse muito envolvimento com o tema para tentar construir um texto mais equilibrado [...] Ele me passou a relatoria em março de 2019 com prazo até o final do ano legislativo. A intenção era votar no final de 2019. Foi a primeira relatoria grande que eu peguei no mandato. Eu não tinha grande conhecimento sobre o tema: [*busquei, anotou-se*] entender os estudos, impacto direto/indireto, quais as divergências na doutrina, qual é a visão de cada setor, o que é de responsabilidade do Estado, o que é responsabilidade da iniciativa privada, o que não deve ser responsabilidade nenhum dos dois (Entrevista 21, Kim Kataguiri, 2022).

Ele [*o Kim, anotou-se*] estava ouvindo os especialistas, os representantes do setor agrícola, do setor de transporte, setor industrial e do setor mineral. Foram feitas várias audiências públicas. Com o passar do tempo, o substitutivo foi se desviando do objetivo de uma Lei Geral de Licenciamento Ambiental. Ao mesmo tempo em que retirava a burocracia do setor produtivo em certas coisas. Algumas coisas a gente conseguia manter, como a avaliação

ambiental estratégica. A cada versão que saía, a coisa ia piorando em relação ao substitutivo do Tripoli (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021).

Kim Kataguiri afirma que “conversava mesmo era com os técnicos”. Para a consultora Kenya Simões (Entrevista 10, 2021), o trabalho conjunto feito ao longo das quatro versões de relatório do GT da Câmara foi ignorado, sem incorporações, principalmente do texto elaborado pela Frente Ambientalista, enquanto as sugestões da CNI, FPA e do pessoal do PPI, eram consideradas. “Kim disse que ia acolher várias das sugestões que nós [*especialistas da área, anotou-se*] tínhamos feito nas notas técnicas, e algumas coisas simplesmente sumiram” (Entrevista 6, Luís Sánchez, 2021). “Passei a frequentar bastante as reuniões da FPA. Eu conversava com alguns especialistas e acertava o que precisava no texto. Quando a gente foi de fato para a votação, tinha muito mais discordância do que aquilo que era exposto na audiência pública” (Entrevista 21 Kim Kataguiri, 2022).

Com Kim Kataguiri,

Abriu-se uma mesa bastante ampla de discussão técnica, item por item do texto, eu [*Marcelo, anotou-se*] secretariava essas reuniões. O volume por parte do setor ambiental por mudanças era grande, e houve um desgaste dentro do processo. Então a gente [*CNI, anotou-se*] se retirou da discussão, [*pois*] havia uma franca vantagem do ponto de vista numérico, do ponto de vista político, a favor do setor privado (Entrevista 11, Marcelo Arguelles, 2022).

E “Rodrigo Maia tinha dado a diretrizes, só vai votar quando tiver consenso” (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021). “Ele começou a segurar a votação no plenário” (Entrevista 10, Kenya Simões, 2021).

Com a mudança de presidente na Câmara (para o Arthur Lira),

Não deu nem três meses entre a relatoria e a votação. Não foi pressão do governo nem a relatoria do Neri Geller que mudou tudo, mudou o presidente da Câmara, pelo poder de pauta [...] O deputado Neri Geller assumiu a relatoria, não teve muito a ver com o executivo essa definição (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021).

Segundo a especialista Kenya Simões (Entrevista 10, 2021), o deputado Neri Geller “nunca acompanhou a agenda ambiental, não tinha experiência na agenda verde. Foi indicação da FPA”.

Quanto à posição do governo Bolsonaro,

A percepção do governo era favorável em relação ao relator, o próprio deputado tinha interesse no tema e opiniões bem consolidadas. Entendemos como um avanço ter um texto e ele estar aprovado na Câmara dos Deputados [...] o canal é o líder do governo e o próprio relator e sua assessoria, e o Ministério de Infraestrutura e da Casa Civil fizeram o acompanhamento (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021).

“Havia um acordo do presidente Arthur Lira com a FPA, de apoio à candidatura dele para presidente, em troca dele pautar alguns projetos considerados prioritários pela FPA, um deles o licenciamento ambiental” (Entrevista 11, Marcelo Arguelles, 2022). “Arthur Lira é o cara que está tocando a boiada mesmo” (Entrevista 10, Kenya Simões, 2021).

Politicamente, a FPA, a CNI e a OCB concordam com o substitutivo de Neri Geller. É importante ressaltar que todo o processo se deu de maneira muito rápida,

Grande parte das soluções de meio-termo que a gente [CNI, anotou-se] negociou e construiu ao longo do processo não foram adotadas dentro do texto do aprovado na Câmara. A gente teve permeabilidade, mas não havia mais muito espaço para estabelecer um novo processo de discussão técnica [...] o atropelamento no plenário foi avassalador. Esse rolo compressor chegou, não tinha mais como argumentar e nem falar nada. A interlocução da CNI com o pessoal do executivo tem sido bem difícil em geral (Entrevista 11, Marcelo Arguelles, 2022).

Para Kim Kataguirí (Entrevista 21, 2022), o texto do Geller apresenta “prejuízo para a proteção do meio ambiente, na medida em que você está limitando muito os impactos indiretos, que podem ser objeto de condicionantes. Acho também que as LACs poderiam ser limitadas pra obras de menor impacto”.

“E no final das contas, eu diria que faltou articulação no plenário. Não teve muita negociação. Os opositores foram para tudo ou nada” (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021).

A votação foi no estilo rolo compressor:

A versão que foi votada, ela foi disponibilizada com 24 ou 48 horas. Essa última versão não foi acompanhada pela consultoria [*da Câmara, anotou-se*], na parte de meio ambiente. A lei tem problema técnico, pode tudo, está muito ruim o licenciamento. O texto não foi discutido. Ninguém lê e aprova porque o partido falou tem que votar a favor. Não se constrói lei desse jeito. Foi grotesco! (Entrevista 10, Kenya Simões, 2021).

Esse parecer que foi aprovado agora simplesmente beneficia apenas o setor produtivo. Quanto as questões envolvem o setor produtivo como todo, todos eles se unem. Eles têm grana [...] está jogando a escolha para o órgão ambiental, dando cheque em branco. Algumas regras deveriam ser detalhadas: porte, potencial poluidor e localização. Condicionantes mínimas (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021).

A janela se abriu e fechou algumas vezes durante a tramitação da Lei Geral do Licenciamento Ambiental, permitindo aprovações nas comissões. Ricardo Tripoli, relator pelo maior período, foi empreendedor político na fase de análise pela CMADS. A matéria só foi aprovada em plenário quando o então presidente da Câmara, Arthur Lira, decidiu colocá-la em votação, tendo a concordância do governo federal para isso. Um grande articulador político desse processo foi o presidente da Casa, que estava pressionado pela FPA. Portanto, é possível concluir que o principal empreendedor político, que viabilizou a votação no plenário, foi o Instituto Pensar Agro.

Para Rose Hoffmann (Entrevista 4, 2021), o que retardou a votação em plenário foi

A lista de isenções, e ela aumentou no final das contas. Tinham 23 atividades, agora está com uma lista muito maior. Os movimentos foram pendulares, muitos setores defenderam estarem incluídos na lista de isenções e depois, inclusive, retiraram suas propostas. Querendo ou não a licença ambiental traz credibilidade. Se isso é tirado, há mais esforço para se comunicar.

As isenções de sistemas de tratamento de esgoto, suprimentos de água, depois de toda aquela parte de atividade de agropecuária, elas foram mudando, foram indo, entrando e saindo dos vários documentos. No final ficou um volume, uma quantidade grande de isenções. É isenção de licenciamento de estação de tratamento de esgoto, duplicação ou asfaltamento de estrada, domínio de utilidades agropecuárias (Entrevista 6, Luís Sánchez, 2021).

Atualmente, o projeto se encontra no Senado. A relatora, senadora Katia Abreu (PP-TO), não foi reeleita. Será preciso acompanhar os desdobramentos dessa tramitação.

Vários atores participaram do processo legislativo. “As leis ambientais, na prática, fomentam a mobilização de diversos interesses. Atores econômicos e políticos” (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021). “Teve o setor ambientalista, o setor da indústria, da energia elétrica, a agropecuária, o setor de químicos, do cimento, a Abema, ONGs...” (Entrevista 16, Marco Caminha, 2022). Para o relator Tripoli, “houve uma época em que havia mais sensibilidade por parte do legislador em receber a decisão coletiva e a participação dos cidadãos”.

O licenciamento afeta o coração da indústria, os setores da construção civil pesada, da eletricidade, do transporte, da infraestrutura, da logística, e de energia estão envolvidos. Como apresentado no fluxo das soluções, “eles defendem que seja reconhecida a importância da atuação dos estados e municípios” (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021). Para esse setor, “80% das divergências foram solucionadas” (Entrevista 16, Marco Caminha, 2022).

A CNA, a FPA e o Instituto Pensar Agro atuam juntos,

Aqui pega quase a cadeia inteira do agro. Cada comissão temática tem um representante que coordena, que é um representante de uma dessas entidades. A gente dá todo o suporte que um partido político daria a um parlamentar para que ele vote as pautas a nosso favor. Geralmente para temas ambientais não tem muita divergência não (Entrevista 13, Gustavo Carneiro, 2022).

Sobre a atuação na Lei Geral do Licenciamento Ambiental:

A gente [*do agro, anotou-se*] conseguiu conduzir grande parte desse processo, até a aprovação do projeto do Neri. Defendemos o processo como um todo, até porque o agro é indústria também, muita indústria agropecuária, indústria de processamento. A Fiesp sempre fez essa ponte com a CNI. No mérito a gente sempre concorda quase 100% (Entrevista 13, Gustavo Carneiro, 2022).

Para os ambientalistas, a FPA e a CNI “estão querendo destruir o licenciamento ambiental. A FPA, junto com o pessoal da indústria, passa o trator em cima de todo o resto. Não tem discussão” (Entrevista 10, Kenya Simões, 2021). “Já recebi nota técnica da FPA falando que o parecer tem que ser de determinada forma e pronto. A bancada

ruralista na Câmara e no Senado é muito superior à representação dela na nossa sociedade” (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021). “A tentativa de empreendedores resolverem problemas jurídicos e técnicos politicamente, pressionando os órgãos licenciadores e simplificando os impactos ambientais, é um desserviço para o país” (Entrevista 8, Rogério Menezes, 2021).

“Quando a indústria fica quieta num debate desses, é porque ela tem mais a ganhar do que perder” (Entrevista 15, Titan de Lima; 2022). O forte interesse do setor agro com o licenciamento não se justifica:

É lenda urbana a questão de que tudo que eles vão plantar [*o agro, anotou-se*] têm que licenciar. O licenciamento da agricultura é simplificado, um cadastro e não tem programa. Isso não se equipara a uma licença ambiental [...] eles brigam muito com índio e população tradicional. Quanto mais simplificado melhor, menos custos e menos dor de cabeça em gerenciar conflitos (Entrevista 15, Titan de Lima; 2022).

Ou seja, “a questão do licenciamento afeta muito pouco o setor agrícola” (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021).

Os especialistas no tema licenciamento normalmente se juntam ao grupo dos ambientalistas, e atuam com a Frente Ambientalista, associações profissionais e acadêmicos para “tentar diminuir os danos ambientais” (Entrevista 10, Kenya Simões, 2021). “Licenciamento ambiental que é extremamente técnico, e as pessoas que menos atuam diretamente são as pessoas da gestão ambiental” (Entrevista 15, Titan de Lima; 2022). Sobre a influência dos técnicos:

Nossa atuação é extremamente restrita. Nossa capacidade de influência é muito baixa. Trazemos argumentos de fundamentação técnica e científica, apontando deficiências, e propomos melhorias. Produzimos documentos e divulgamos o mais amplamente possível. Normalmente também somos nós que redigimos os projetos e sugerimos substitutivos melhorados (Entrevista 1, Maurício Viana, 2021).

Sobre os entes subnacionais, “o ator fundamental foi a Abema” (Entrevista 22, José Carlos de Carvalho, 2022). “A Abema era frontalmente contrária ao que as entidades ambientalistas defendiam. Abema fechava muito mais com a gente [*CNI, anotou-se*] do que com a área ambiental” (Entrevista 11, Marcelo Arguelles, 2022; Entrevista 22, José Carlos de Carvalho, 2022). “Com Abema a gente [*agro*] estava mais para alinhado”

(Entrevista 13, Gustavo Carneiro, 2022). “O que ainda tem resquício que gera muito conflito federativo é anuência de mata Atlântica, quase que como um licenciamento em paralelo” (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021).

A Anamma foi menos atuante que os estados e está menos alinhada com o setor empresarial, uma vez que são os municípios que “fazem o licenciamento, então eles defendem um pouco o processo em si também” (Entrevista 13, Gustavo Carneiro, 2022). “Foi uma das campanhas mais agressivas que [*os municipalistas, anotou-se*] fizemos, teve muita divergência nossa com a Abema” (Entrevista 3, Andrea Strudel, 2021).

Sobre o governo federal, em especial o governo Bolsonaro, retomou-se a discussão da Lei Geral (Entrevista 19, Larissa Amorim, 2022) num cenário de crise de credibilidade em matéria ambiental dos atos do governo federal (Entrevista 4, Rose Hofmann, 2021). “O setor ambiental é muito mal representado, o peso de governo é muito grande. Quando Abema se junta com o governo e normalmente eles se juntam com o governo, aí fica impossível. O governo defende hoje [*época do governo Bolsonaro, anotou-se*] a possibilidade de você transferir os licenciamentos para os estados” (Entrevista 7, Mário Mantovani, 2021).

Para os ambientalistas, a Lei Geral, nos moldes em que foi aprovada na Câmara, “é meramente um procedimento formal, sem conteúdo, não tem regras, consulta ou prevê participação pública significativa” (Entrevista 6, Luís Sánchez, 2021).

O governo passou a conversar diretamente com a CNI e a FPA (Entrevista 19, Larissa Amorim, 2022). Nas palavras de Gustavo Carneiro (Entrevista 13, 2022) “passou de um governo que era antagonista aos nossos pleitos [*agro, anotou-se*] para um governo que é complacente. Agora o governo nos ajuda e o ministro também”. Note-se que a referência é ao governo Bolsonaro.

O **Quadro 5** apresenta uma linha do tempo com os textos apresentados e votados, incluindo as principais ocorrências do processo legislativo que envolve a tramitação da Lei Geral do Licenciamento Ambiental, com destaque para o nível de delegação:

Autoria	Classificação	Principal ente beneficiado	Resultado	Data
Luciano Zica (PT-SP)	Centralizador	União	Apresentação da proposição	08/06/2004

Ricardo Tripoli ⁷¹ (PSDB-SP)	Centralizador	União	Não apreciado	30/1/2009
André de Paula (DEM-PE)	Moderado	Estados e União	Não apreciado	16/12/2009
Valdir Colatto (PMDB-SC)	Descentralizador	Estados	Não apreciado	23/10/2013
Moreira Mendes (PSD-RO)	Descentralizador	Estados	Aprovado na CAPADR	29/04/2014
Ricardo Tripoli (PSDB-SP)	Centralizador	União	Aprovado na CMADS	14/10/2015
Mauro Pereira (PMDB-RS)	Descentralizador	Estados	Não apreciado	29/08/2017
Marcos Rogério (DEM-RO)	Descentralizador	Estados	Não apreciado	26/11/2018
Kim Kataguirí (DEM-SP)	Descentralizador ou moderado, conforme a versão	Estados, ou Estados e União, conforme a versão	Não apreciado	25/06/2019
Neri Geller (PP-MT)	Descentralizador	Sobretudo o setor empresarial, pelo autolicenciamento	Aprovado na Câmara dos Deputados	13/05/2021
Aguardando apreciação no Senado Federal desde junho de 2021				

Quadro 5 – Classificação dos textos apresentados na Câmara dos Deputados durante a tramitação do PL nº 3729/2004

Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara e do Senado.

6.4 Síntese dos resultados da pesquisa no processo da Lei Geral do Licenciamento Ambiental

A aplicação do Modelo de Múltiplos Fluxos no caso da Lei Geral do Licenciamento Ambiental mostrou que os principais elementos do fluxo dos problemas estavam: (1) na judicialização dos processos de licenciamento ambiental, que reduziu consideravelmente com a aprovação da Lei Complementar nº 140/2011, mas não foi

⁷¹ Vale lembrar que a primeira relatoria do Tripoli ocorreu de 2007-2009. Já a segunda foi em 2015.

eliminada e nem será, pois há vários outros temas que geram conflito além da definição do ente responsável pela licença; (2) no estabelecimento das atribuições do Conama para regulamentar a Lei Geral, listando, por exemplo, os casos em que se requer EIA; (3) na baixa capacidade institucional e orçamentária dos entes subnacionais para promover o licenciamento ambiental e realizar monitoramento, situação que não tem melhorado ao longo do tempo; (4) na Licença por Adesão e Compromisso (LAC) implementada por alguns estados; e (5) na fraca institucionalização do Sisnama, inclusive quanto à coordenação do licenciamento.

A Lei Geral do Licenciamento Ambiental como ideia foi desconfigurada. No lugar de se estabelecerem normas gerais a serem complementadas pelos entes subnacionais, as versões mais recentes do texto têm caminhado para apoiar “soluções” apresentadas principalmente pelos representantes da indústria e da agricultura, com respaldo da Abema, priorizando as dispensas de licença e o autolicenciamento. Essa flexibilização excessiva tem gerado atritos entre Abema e Anamma. Os municipalistas estão mais próximos dos ambientalistas nesse processo. A Lei Geral não reuniu os requisitos de viabilidade técnica, aceitação pela comunidade e custos toleráveis.

O processo ainda não tem definição final, a proposta aprovada pela Câmara dos Deputados em 2021 contempla elementos polêmicos. Considerando apenas a Casa Iniciadora, foram ideias vencedoras: (1) a inclusão de uma lista ampla de isenções de licença; (2) a redução das responsabilidades do empreendedor quanto a condicionantes relativas a impactos indiretos ou estabelecidas como medidas compensatórias no meio socioeconômico; (3) a previsão da LAC com ampla aplicação; (4) a eliminação de atribuições do Conama para regulamentação da Lei Geral; (5) a redução das exigências quanto a Unidades de Conservação, terras indígenas e outros territórios de povos e comunidades tradicionais; e (6) a desconsideração da avaliação ambiental estratégica.

No fluxo político, as janelas de oportunidade abriram e fecharam algumas vezes durante a tramitação, permitindo aprovação em duas comissões. Destaca-se a importante participação do deputado Ricardo Tripoli, sendo o relator que acompanhou a matéria por mais tempo. Ele atuou como empreendedor político na CMADS e articulou a aprovação na referida comissão. Em tramitação acelerada, no plenário não houve debate e a aprovação foi fruto do poder de pauta do deputado Arthur Lira, pressionado pela FPA. O acoplamento dos fluxos ocorreu quase a força.

7 CONCLUSÕES

Este trabalho apresentou a perspectiva federativa nos dois processos legislativos mais destacados sobre o licenciamento ambiental no âmbito federal. O propósito de mostrar a atuação dos governos subnacionais no Legislativo e a utilização do enquadramento teórico do Modelo de Múltiplos Fluxos foi cumprido.

Enquanto a Lei Complementar foi uma ideia que gerou aceitação geral pela comunidade e resolveu parte dos problemas, a tramitação da Lei Geral é marcada pelo retrocesso da questão ambiental em favor do setor empresarial e pela redução do espaço de diálogo nas decisões levadas para votação. O licenciamento está sob risco de descaracterização caso a Lei Geral seja aprovada no Senado, em conformidade com o substitutivo vindo da Câmara.

Há necessidade da área sobre estudos legislativos trabalhar perspectivas que assumam as particularidades do trâmite legislativo, a fim de explicar e interpretar a dinâmica parlamentar e seus resultados de maneira mais real. Não se intenta explicar a dinâmica de todos os processos decisórios no Congresso Nacional, mas sim mostrar que existem outros agentes relevantes que são capazes de moldar o comportamento parlamentar além dos partidos políticos e do governo federal, como já constatado em pesquisa anterior.

Espera-se que essa pesquisa tenha oferecido resultados frutíferos para a área de estudos legislativos, sem prejuízo de especificidades associadas ao contexto particular. A análise das 22 entrevistas permitiu visão detalhada da perspectiva de cada ator sobre as diversas soluções para os problemas que geraram os projetos de lei.

Nesse quadro, o MMF se apresenta como um modelo capaz de definir com especificidade os problemas e as diversas soluções que emergiram. A riqueza desse *framework* está na possibilidade de entender o processo decisório por três óticas. A partir desse enquadramento teórico, foi possível compreender a dinâmica dos conflitos federativos nas matérias afetas à base regulatória da política ambiental para além da pergunta de pesquisa desse trabalho.

Os três fluxos propostos no modelo e o momento em que eles convergiram guiaram a análise. A hipótese de que a dinâmica dos fluxos prevista por Kingdon permitiu

a aprovação da Lei Complementar 140/2011 e a verificação de como ela influenciou a decisão na Lei Geral do Licenciamento foi corroborada.

Como qualquer outro modelo, o MMF possui vantagens e desvantagens, conforme já apresentado no referencial. Foi desafiador utilizar Kingdon nos processos legislativos, que são lineares e com lógica sequencial, enquanto os fluxos em tese são simultâneos e em grande parte independentes. O problema para um grupo pode ser a solução de outro e vice-versa.

O uso do MMF pode ser repetitivo uma vez que um mesmo assunto pode surgir nos três fluxos em perspectivas diferentes. Sugere-se a utilização do modelo clássico com o suporte de outros enquadramentos, como a narrativa analítica com foco em eventos (BARZELAY, 2004).

Vale ressaltar que o foco dessa pesquisa não foi nos atores internos, como lideranças partidárias e presidências do parlamento. Identificou-se o grupo de atores e suas estratégias de mobilização, com destaque para o papel da Abema e Anamma. Conforme demonstrado no fluxo político, o suporte do setor empresarial aos entes subnacionais na questão do licenciamento foi determinante para aprovação da matéria. As alterações nos projetos de lei são reflexos do quadro contencioso que envolvem as disputas federativas, e ainda geram judicialização do tema até os dias atuais.

Ainda não há literatura abundante que se preocupe com o impacto das bancadas estaduais nos processos legislativos nacionais. Portanto, durante toda a análise, buscaram-se elementos que evidenciassem o papel dos governos estaduais e municipais na dinâmica parlamentar. Os governos subnacionais foram relevantes na dinâmica parlamentar e no processo de tomada de decisões.

Foi feita contextualização da política de meio ambiente e apresentado os conceitos típicos da área a fim de familiarizar o leitor com o tema. Compreendeu-se o percurso que envolveu a construção da agenda sobre licenciamento ambiental no país.

Acredita-se que o papel relevante dos governos subnacionais na dinâmica legislativa está presente, como regra, nos processos decisórios nas diferentes áreas de políticas públicas. Esse papel, como mostrado nesta pesquisa, tende a ser subvalorizado pela Ciência Política. Espera-se que os resultados deste trabalho possam ser expandidos para a análise de outras proposições legislativas. Nesse sentido, sugere-se que outras

pesquisas avancem no sentido de abordar a perspectiva subnacional nos debates travados no âmbito do legislativo federal.

A avaliação de impacto ambiental é adotada por muitas nações. Nos países federados, em regra há legislação nacional sobre o tema, tendo em vista a necessidade de uniformização de regras entre as esferas. Os Estados Unidos foram o primeiro país a adotar a avaliação de impacto ambiental, no início de 1970. Na década seguinte, países em desenvolvimento, como Brasil e México, aprovaram legislação nesse sentido. A fim de subsidiar a compreensão e análise do licenciamento ambiental no Brasil, sugere-se estudo comparado sobre a legislação de avaliação de impacto ambiental.

As entrevistas, juntamente com o rastreamento dos processos legislativos, foram capazes de fornecer uma análise para além dos processos formais, auxiliando no cumprimento do objetivo desta pesquisa de realizar estudo detalhado de matérias legislativas no Congresso Nacional.

Mesmo com todos os cuidados metodológicos adotados, esta pesquisa possui limitações. Restringiu-se o estudo apenas às principais proposições legislativas sobre o licenciamento, sem, no entanto, abordar as leis estaduais em detalhe e outras normas legais que, sem sombra de dúvidas, são relevantes no âmbito da discussão em foco.

A agenda legislativa deriva de um processo coletivo em que existem conflitos e disputas entre seus formuladores, com consequências práticas na dinâmica parlamentar e na estrutura federativa. Defende-se a adoção de teorias de médio-alcance, uma vez que o cenário político, econômico e a área temática são determinantes no modo como se operará a dinâmica parlamentar. A depender da sensibilidade do tema ou da natureza da política pública, o resultado político poderá ser outro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ABRUCIO, Fernando. Os barões da federação: governadores e redemocratização brasileira. **São Paulo: DCP/USP/Hucitec**, 1998.

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios (Capítulo V). In: CARDOSO, José C.; BERCOVICI, Gilberto. (Org.). **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. v. 10. IPEA, 2013.

AFONSO, José Roberto R. Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada. **IDP**, 2016.

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. **A produção legislativa no Brasil de 1988 a 2017: relevância e proatividade?** Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: < <https://www.btd.uerj.br:8443/handle/1/17306>>. Acesso em 19 abr. 2023.

ANDERSON, George. Federalismo: uma introdução. Rio de Janeiro: **Editora FGV**, 2009.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 21. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2020.

APPY, Bernard. Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado. **Revista Interesse Nacional**, 8, n. 31. Versão atualizada, 2016.

ARAÚJO, Suely M. V. G. **Vinte e cinco anos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente**. Plenarium, Brasília, v. 5, p. 236-243, 2008. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/259293765_Vinte_e_cinco_anos_da_Lei_da_Politica_Nacional_do_Meio_Ambiente>. Acesso em 11 mar.2023.

ARAÚJO, Suely M. V. G; SILVA, Rafael S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 2, p. 58-74, 2012.

ARAÚJO, Suely M. V. G. Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom. Brasília, tese de doutorado, **Instituto de Ciência Política – UnB**. 2013

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. **Titulares da agenda e carreiras políticas**. Revista Brasileira de Ciência Política (Impresso), p. 285-311, 2013.

ARAÚJO, Suely M. V. G. **Direito Ambiental e Sustentabilidade**. 1. ed. São Paulo: Editora Senac, 2021.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil. Problemas de Coordenação e Autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6Wvvp/?lang=pt&format=pdf>> . Acesso em 11 mar.2023.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?, **Dados**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

BABBIE, Earl. **The Practice of Social Research**. Internacional Edition – 13ª. 2012.

BAIÃO, A.; COUTO, C.; JUCÁ, I. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 25, p. 47-86, 2018.

BARZELAY, M.; VELARDE J. C. C. **Una guía practica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas practicas en gerencia social**. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D. C., 2004. p. 21.

BAUMGARTNER, Frank R. **Agendas and Instability in American Politics**. 1993

BRADY, Henry; COLLIER, David; SEAWRIGHY, Jason. Qualitative versus quantitative: what might this distinction mean?, **Newsletter of the APSA**. v. 1, n. 1, p. 4-8, 2003.

BONFIM, Symone Maria Machado. Quem vai cuidar? Formação de agenda e tomada de decisão na construção do Sistema Integrado de Cuidados do Uruguai. Rio de Janeiro, tese de doutorado, **UERJ**. 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **BIB**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 61, p. 20-40, 2006.

Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. 29º Encontro Anual da **ANPOCS**. 2006.

CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F., Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. **Dados**, v. 52, n. 2, p. 263-299. 2009.

COLLADO, Carlos Fernandez; LUCIO, Pilar Batista; SAMPIERI, Roberto. Seção 9.6.3 – Análise de Conteúdo. **Metodologia de pesquisa**. 3 ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

DRUMMOND, J. A. **A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988**: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. Ambiente e Sociedade, Campinas, nº 3-4, 1998.

DRUMMOND, J.A; ROCHA, Leonardo; GANEM, Roseli. **Parques Nacionais Brasileiros: problemas fundiários e alternativas para a sua resolução.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 18, n. 36, p. 205-226, jun. 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/bxmbmm3tG6MZWsshZngTXSG/?format=pdf&lang=pt>>

>. Acesso em 11 mar.2023.

CIRNE, Mariana B. **Desvelando um Poder Executivo desenvolvimentista e avesso à Constituição Verde.** Um estudo dos argumentos jurídicos e políticos nos vetos presidenciais em projetos de lei ambientais de 1988 a 2016. Brasília, tese de doutorado, Direito, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35574/3/2019_MarianaBarbosaCirne.pdf>.

Acesso em 11 mar.2023.

COLLIER, David, Understanding Process Tracing, **Political Science and Politics**, 44(4), p. 823-830, 2011.

DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: Heidemann, Francisco e Salm, José Francisco. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Editora UnB. 2009.

GERRING, John e Craig W. Thomas. Quantitative versus qualitative methods, **International Encyclopedia of Political Science.** Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser e Leonardo Morlino (orgs.). Thousand Oaks, CA: SAGE, p. 2190-2197, 2011.

GUICHENEY, H.; JUNQUEIRA, M. de O.; ARAÚJO, V. O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil. **BIB.** Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais, n. 83, p. 69–92. 2017. Disponível em: <<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/430>>. Acesso em 19 abr.2023.

GELLER, Neri. Parecer ao Projeto de Lei nº 3.729, de 2004. **Parecer Preliminar de Plenário,** 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2007882&filename=PRLP+1+%3D%3E+PL+3729/2004>. Acesso em 11 mar.2023.

GOMES, Fabio de Barros Correia. Cooperação, Liderança e Impasse entre o Legislativo e o Executivo na Produção Legislativa do Congresso Nacional do Brasil. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol. 55, n. 4, p. 911-950, 2012.

GÖTTEMS, Leila B. D. Análise da Política de Atenção Primária à Saúde Desenvolvida no Distrito Federal. Brasília, tese de doutorado, **FACE – UnB.** 2010.

HALL, Peter, Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics, em: James Mahoney e Dietrich Rueschemeyer (eds.), **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences.** Cambridge: Cambridge University Press, p. 373-404, 2003.

HESS, Charlotte; OSTROM, Elinor. Private and Common Property Rights. **SSRN Electronic Journal.** 2007.

HUNTINGTON, Samuel P. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Editora: Rio de Janeiro: Forense, 1975.

JONES, J. True. B.; BAUMGARTNER, F. **Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking**. In P. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (2nd ed., pp. 155-187). Colorado: Westview Press. 2007.

JUNQUEIRA, M. D. O., **O nó tributário: porque não se aprova uma reforma tributária no Brasil**. São Paulo, dissertação de mestrado, Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. 2010.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry**. Princeton. Princeton University Press. 1994.

KINGDON, J. **Agenda, Alternatives a Public Policies**. 3. Ed. New York: Harper Collins, 2011.

LEME, Taciana Neto. Os Municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. Planejamento e políticas públicas – ppp, n. 35, jul./dez. 2010. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/196/191>>. Acesso em 11 mar.2023.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **O processo de ordenamento fiscal no brasil na década de 1990 e a lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo, tese de doutorado, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, 2005.

LEMONS, R.A.B; YOUNG, C.E.F.; GELUDA, L. Orçamento público para gestão ambiental: uma análise voltada para as áreas protegidas. **II Simpósio de Áreas Protegidas**. 2005.

LÍCIO, Elaine C.; PONTES, Pedro. Capítulo 10 – **A Agenda do Sistema Nacional de Educação e suas Instâncias de Pactuação**: Uma Análise das Propostas. In: Coordenação e Relações Intergovernamentais nas Políticas Sociais Brasileiras. Org Jaccoud, Luciana. Ipea. 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10246/1/AAgendadoSNE_cap10.pdf>. Acesso em 11 mar.2023.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MARCH, J.G; OLSEN, J.P. **Garbage Can Model of Organizational Choice**. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25. 1972.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010. Brasília: **Câmara dos Deputados**, Edições Câmara, 2012.

MELO, Carlos Ranulfo. As instituições políticas brasileiras funcionam? **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, 25, p. 199-203, 2005.

MILARÉ, Édís. **Dicionário de direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MONTEIRO NETO, Aristides. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. **Textos para Discussão n° 1894**. Brasília: IPEA, nov. 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MUCCIARONI, G. The garbage can model and the study of policy making: a critique. **Polity**, n. 24, p. 459-482, 1992.

OUVERNEY, Assis Luiz Mafort; FERNANDES, Fernando Manuel Bessa. Legislativo e Executivo na pandemia de Covid-19: a emergência de uma conjuntura crítica federativa? **Saúde Debate**. Rio de Janeiro, v. 46, n. especial 1, p. 33-47, 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sdeb/a/KMLZC5Pg3kD6GnNX7SYGrMS/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 19 abr.2023.

PINHEIRO, ADRIANA O. Federalismo Fiscal e Dinâmica Parlamentar: um estudo sobre a nova rodada de renegociações da dívida. Dissertação de mestrado, **Instituto de Ciência Política** – UnB. 2018. Disponível em <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/31998>>. Acesso em 11 mar.2023.

PRADO, Débora F.M., A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. **Rev. Carta Inter**, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, p. 137-168, 2018.

REGANHAN, José, *et al.* Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos. Rio de Janeiro: **IPEA**, 2013

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 9-27, jun. 2005.

ROGÉRIO, Marcos. Parecer ao Projeto de Lei n° 3.729, de 2004. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – **CCJC**, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1694902&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PL+3729/2004>. Acesso em 11 mar.2023.

SABATIER, Paul A.; JENKINS SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: an Assessment. In: (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, p.117 -166. 1999.

SÁNCHEZ, Luís Henrique. **Avaliação de impacto ambiental**: conceitos e métodos. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SANTANA, Paulo; LEUZINGER, Márcia; SILVA, Leticia. O federalismo cooperativo aparente no Brasil para proteção ambiental. **Cadernos de Direito Actual** n° 11., pp. 279-303, 2019.

SANTAELLA, Sandra T. *et al.* Resíduos sólidos e a atual Política Ambiental brasileira. Fortaleza: **LABOMAR – Coleção Habitat 7**. 2014.

SANTOS, Fabiano. Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão. In: **Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, pp. 19-38, 2003.

SMITH, Heidi Jane M.; REVELL, Keith D.. Micro-Incentives and Municipal Behavior: Political Decentralization and Fiscal Federalism in Argentina and Mexico. **World Development**. Vol. 77, pp. 231–248, 2016.

SOUZA, João Ricardo Carvalho de. A participação do Legislativo na política externa brasileira nos governos de Fernando Henrique Cardoso e no primeiro Governo de Luiz Inácio Lula da Silva no tema Mercosul. In: GUIMARÃES, André Sathler; VIEIRA, Fernando Sabóia (Org.). **Legislativo e Democracia: reflexões sobre a Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, p. 93-154, 2023.

VIANA, Maurício Boratto; ARAÚJO, Suelly M. V. G. Conservação da biodiversidade e repartição de competências governamentais. In: **Conservação da Biodiversidade Legislação e Políticas Públicas**. 2010.

VOGUEL, Luiz Henrique. **Negociar Direitos? Legislação trabalhista e reforma neoliberal no Governo FHC (1995-2002)**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2013.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Ed. Cultrix, 1993.

ZAHARIADIS, N. Ambiguity and choice in European public policy. In: **Biennial conference of the european union studies association**, 10., Montreal, Canadá, May 17-19, 2007.