

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

O aconselhamento de especialistas nas audiências públicas sobre a Lei Geral do Licenciamento Ambiental

Autor: Sofia Guimarães Carvalho Campos

Brasília, 2023

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

O aconselhamento de especialistas nas audiências públicas sobre a Lei Geral do Licenciamento Ambiental

Autor: Sofia Guimarães Carvalho Campos

Dissertação apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília/UnB como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre.

Brasília, Fevereiro de 2023

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

O aconselhamento de especialistas nas audiências públicas sobre a Lei Geral do Licenciamento Ambiental

Autor: Sofia Guimarães Carvalho Campos

Orientador: Tiago Ribeiro Duarte

Banca:

Profa. Fernanda Sobral (UnB)

Prof. José Eduardo Viglio (Unicamp)

Brasília, 2023

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação só foi realizada e concluída devido ao apoio dos meus pais. Ângela e Valter, agradeço imensamente todo o esforço de vocês para me criar enquanto pessoa e profissional. Agradeço todo o carinho, paciência e incentivo durante o período do mestrado. Vocês foram essenciais para a conclusão desse ciclo!

Aos meus amigos e amigas, obrigada por compreenderem a minha ausência em determinados momentos e por acreditarem no meu potencial.

Aos colegas e amigos do grupo de pesquisa CTP e da turma de mestrado, Gabi, Carol, Thaís, Lari, Adriano, Fernanda, Bruno e Lucas, sou grata por cada leitura atenta e amorosa, pelas sugestões, críticas construtivas e apoio nos momentos de desabafo.

A você Tiago, meu orientador, agradeço a parceria, dedicação e compromisso. Você sem dúvidas foi essencial quando, por diversas vezes, me motivou e tranquilizou nos momentos desafiadores.

Agradeço a banca, à professora Fernanda Sobral e ao professor José Eduardo Viglio pelas sugestões e leitura. Ambos, são referências e inspiração na minha trajetória acadêmica!

Além disso, gostaria de pontuar o papel fundamental do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. O apoio sempre atencioso de Michele, Gabriela, Patrícia e Renata. E aos professores e professoras que fizeram parte da minha trajetória e me formaram enquanto Socióloga. Em especial, dedico esta dissertação à minha primeira professora e mentora na Sociologia, Lourdes Maria Bandeira.

Por fim, é importante reconhecer a possibilidade de realizar um mestrado nos últimos 2 anos com bolsa e apoio da CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Desejo que as futuras pesquisadoras tenham cada vez mais recursos e apoio para elaboração de suas pesquisas!

RESUMO

A presente dissertação analisa o aconselhamento de especialistas nas audiências públicas realizadas para dar suporte à tomada de decisão sobre a lei geral do licenciamento ambiental, que aconteceram na Câmara dos Deputados e no Senado Federal entre os anos de 2019 e 2022. Para isso, empregou-se a observação sistemática e análise de discurso dos 54 especialistas presentes nas 13 reuniões realizadas. À luz dos Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia (ESCT), o objetivo da pesquisa contempla duas questões importantes: primeiro, compreender as estratégias discursivas usadas pelos especialistas na construção do seu papel de autoridade e garantia de credibilidade dentro dos debates nas audiências públicas, o que foi denominado de “estratégias de credibilidade”; e, segundo, identificar os enquadramentos e justificativas dadas às propostas em discussão, por meio da metodologia dos pacotes interpretativos (Gamson, 1981; 1987), para compreender valores e representações em disputa. Dito isso, a pesquisa buscou mapear o cenário das audiências públicas através da descrição do processo de seleção dos especialistas e da condução das reuniões. Além disso, os especialistas foram organizados em setores de acordo com a instituição a que pertencem com a intenção de analisar as semelhanças e diferenças entre os setores. Ao fim ao cabo, todos os cinco setores identificados na pesquisa mobilizam as mesmas estratégias de credibilidade, mas se distanciaram em relação aos enquadramentos e posições em torno do projeto de lei. Os resultados mostraram que há um padrão no uso das estratégias de credibilidade por parte do aconselhamento de especialistas. Eles se posicionam como “porta-vozes” das instituições, mobilizam “credencial e uso de dados” e se comportam segundo uma “etiqueta do debate”, com intenção de construir seu papel de autoridade no tema, demarcar o que é considerado válido ou não e buscar que suas recomendações sejam atendidas. Também, os resultados evidenciam como as narrativas dos especialistas dos diferentes setores estão em um campo de disputa, onde alguns vão defender alterações ligadas a ideia de desenvolvimento econômico e modernização – conectados aos pacotes interpretativos da Papel do Estado e da Viabilidade Operacional -, enquanto outros têm uma visão focada na preservação do meio ambiente e valores sociais – pacotes interpretativos do Direitos de Povos e Comunidades Tradicionais, Subdimensionamento dos Impactos Sociais e Papel do Estado. Assim, há setores que privilegiam a esfera econômica ou social ou ambiental do licenciamento ambiental em detrimento das outras, a depender de seus valores e representações da realidade. Por fim, sistematiza os discursos dos especialistas presentes no debate sobre o novo marco legal do licenciamento ambiental no Brasil com a pretensão de registrar o que esteve em disputa dentro do processo em que um dos maiores instrumentos de gestão ambiental do Brasil pode ter sido modificado. Assim, ele poderá contribuir, por um lado, para avaliações futuras das modificações e inovações se o projeto for aprovado, e, por outro, para a proposição de novos caminhos, caso o projeto não seja aprovado.

Palavras-chaves: Especialistas; Aconselhamento; Lei Geral do Licenciamento Ambiental; Audiências Públicas; Credibilidade.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the advice given by specialists in public hearings held to support decision-making on the general environmental licensing law, which took place in the Chamber of Deputies and the Federal Senate between 2019 and 2022. A systematic observation and discourse analysis of the 54 experts present at the 13 meetings held was carried out. In the light of the Social Studies of Science and Technology (ESCT), the objective of the research contemplates two important questions: first, to understand the discursive strategies used by the specialists in the construction of their role of authority and guarantee of credibility within the debates in the public hearings, which were called “credibility strategies”; and, second, to identify the frameworks and justifications given to the proposals under discussion, through the methodology of interpretive packages (Gamson, 1981; 1987), to understand values and representations in dispute. That said, the research sought to map the scenario of public hearings by describing the process of selecting experts and conducting meetings. In addition, the specialists were organized into sectors according to the institution to which they belong, with the intention of analyzing the similarities and differences between the sectors. In the end, all five sectors identified in the research mobilize the same credibility strategies, but distanced themselves in relation to the frameworks and positions around the bill. The results showed that there is a pattern in the use of credibility strategies by expert advice. They position themselves as “spokespersons” for the institutions, mobilize “credentials” and behave according to a “debate etiquette”, with the intention of building their authoritative role on the subject, demarcating what is considered valid or not and seeking that its recommendations are met. Also, the results show how the narratives of experts from different sectors are in a field of dispute, where some defend changes linked to the idea of economic development and modernization - connected to the interpretative packages of the Role of the State and Operational Feasibility -, while others have a vision focused on the preservation of the environment and social values – interpretative packages of the Rights of Traditional Peoples and Communities, Underestimation of Social Impacts and Role of the State. Thus, there are sectors that favor the economic or social or environmental sphere of environmental licensing to the detriment of others, depending on their values and representations of reality. Finally, it systematizes the speeches of the experts present in the debate on the new legal framework for environmental licensing in Brazil with the intention of registering what was in dispute within the process in which one of the greatest instruments of environmental management in Brazil may have been modified. Thus, it will be able to contribute, on the one hand, to future evaluations of modifications and innovations if the project is approved, and, on the other hand, to propose new paths, if the project is not approved.

Keywords: Experts; Advisory; Environmental Licensing Law; Public Hearings; Credibility.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Cultura do problema _____	24
Figura 2 – Elementos do pacote interpretativo _____	26
Figura 3 – Campo em disputa _____	28
Figura 4 – Campo em disputa dos setores por pacotes interpretativos _____	115

LISTA DE FIGURAS

Quadro 1 – Especialistas do Setor Econômico _____	51
Quadro 2 – Especialistas do Setor Sociedade Civil Organizada _____	55
Quadro 3 – Especialistas do Setor Acadêmico _____	57
Quadro 4 – Especialistas do Setor Executivo _____	61
Quadro 5 – Especialistas do Setor Entidade de Classe _____	62
Quadro 6 - Distribuição dos setores por número de especialistas, instituições e audiências _____	62
Quadro 7 – Pacote Interpretativo: Valorização do Meio Ambiente _____	87
Quadro 8 - Pacote Interpretativo: Direito dos Povos e Comunidades Tradicionais _____	93
Quadro 9 - Pacote Interpretativo: Subdimensionamento dos Impactos Sociais _____	99
Quadro 10 - Pacote Interpretativo: Papel do Estado _____	106
Quadro 11 - Pacote Interpretativo: Viabilidade Operacional _____	110
Quadro 12 - Resumo dos pacotes interpretativos por setor _____	114

LISTA DE GRÁFICOS:

Gráfico 1 – Distribuição dos setores por audiência pública _____ 63

SUMÁRIO

Introdução	12
Capítulo 1 - Os Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia (ESCT) e o Aconselhamento de Especialistas no Processo Decisório	30
1.1 Produção e estabilização de credibilidade	34
1.2 Aconselhamento de especialistas no campo ambiental	37
Capítulo 2 - O Aconselhamento de especialista nas Audiências Públicas sobre Licenciamento Ambiental	41
2.1 Processo de escolha dos especialistas	41
2.2 Os especialistas e os setores presentes nas audiências públicas	48
Capítulo 3: Estratégias de credibilidade do aconselhamento de especialistas	65
3.1 Distribuição dos setores por audiência pública	63
Capítulo 4 - Os Pacotes Interpretativos mobilizados pelo aconselhamento de especialistas: Valores e representações de questões ambientais, sociais e econômicas dos diferentes atores	80
4.1 O campo de disputa entre os pacotes interpretativos	111
Considerações Finais	116

INTRODUÇÃO

A presente dissertação é fruto de reflexões geradas no decorrer do acompanhamento dos debates sobre o Licenciamento Ambiental no Brasil, principalmente, a partir da tramitação e repercussão da proposta de uma Lei Geral do Licenciamento

Ambiental por meio do Projeto de Lei (PL) n° 3729/2004 da Câmara dos Deputados (CD) e do Projeto de Lei (PL) n° 5129/2021 do Senado Federal (SF), de autoria dos ex-deputados federais Luciano Zica (PT/SP), Walter Pinheiro (PT/BA) e Zezéu Ribeiro (PT/BA).¹ À luz da literatura dos Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia (ESCT) a pesquisa analisa o aconselhamento de especialistas nas audiências públicas realizadas para dar suporte à deliberação do projeto de lei. A apresentação de resultados irá contemplar dois objetivos principais da pesquisa. Primeiro, compreender as estratégias de credibilidade usadas pelos especialistas nas audiências públicas. Segundo identificar os enquadramentos dados às propostas do marco legal em discussão para compreender valores e representações em disputa. Para isso, examinou-se o processo de seleção dos especialistas para participar das audiências públicas e a organização deles em setores de acordo com a instituição pertencente e os interesses em torno do licenciamento ambiental.

O licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente foi instituído na Lei 6.939 de 1981 como um dos treze instrumentos previstos na Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Em complementação à lei, foram elaborados ainda decretos que regulamentam os procedimentos do licenciamento ambiental, as chamadas Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA.² Hoje, a matéria também é tratada pela Lei Complementar 140 de 2011. O processo de licenciamento ambiental decorre da necessidade de avaliação prévia à instalação e operação de atividades e empreendimentos potencialmente poluidores ou degradadores do meio ambiente a partir da aplicação da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), que testa a viabilidade ambiental de um empreendimento por meio de estudos de impacto. O instrumento licenciatório tem como objetivo principal identificar possíveis impactos ambientais que direta ou indiretamente podem afetar os recursos naturais, como também aspectos socioeconômicos do modo de vida da população potencialmente afetada³. Caso necessário, são definidas medidas para prevenir, reduzir ou compensar danos ao meio ambiente e às pessoas, sendo estas denominadas medidas mitigadoras ou compensatórias.

¹ Até o momento da conclusão da pesquisa e da apresentação da dissertação, o projeto de lei não tinha sido deliberado no Senado Federal. Data da atualização: 15/01/2023.

² O Conselho Nacional do Meio Ambiente, o CONAMA, é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e foi instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente.

³ Considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II – as atividades sociais e econômicas; III – a biota; IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V – a qualidade dos recursos ambientais (Resolução n. 001, de 23 de janeiro de 1986).

Por englobar tanto questões ambientais quanto socioeconômicas, o licenciamento ambiental é visto como uma das principais ferramentas de aplicação da política ambiental no país (Coutinho e Farias, 2005). Além disso, o instrumento perpassa a questão da regulação das relações entre os seres humanos e os meios artificial e natural. Ou seja, consiste em uma ferramenta de controle da intervenção humana na natureza, com o objetivo de buscar harmonia entre interesse econômico e preservação ambiental visando o desenvolvimento sustentável (Destefenni, 2004, p.102). Assim, os órgãos ambientais responsáveis pela concessão de licenças⁴ devem basear suas decisões na ponderação de valores, isto é, formando consensos em torno de posições potencialmente divergentes entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental. Por esse motivo, o licenciamento ambiental é cada vez mais um campo de pressão e disputa por parte de interesses antagônicos. Segundo Viglio et al. (2018, página 2), “se, de um lado, o licenciamento se configura num instrumento típico da burocracia estatal, de outro, é capaz de envolver seus participantes em jogos políticos por conta da diversidade de interesses, preferências e valores”.

Ao longo de anos de existência, limitações em torno do instrumento licenciatório estabeleceram um contexto de problemas denunciados pelos atores envolvidos. Primeiramente, a diversidade do ordenamento jurídico do licenciamento ambiental é considerada por alguns grupos como um impasse burocrático e moroso (Banco Mundial, 2008; CNI, 2013). Em segundo lugar, alguns estudos apontam (ABEMA, 2013; Hofmann, 2015) a fragilidade institucional dos órgãos executores da política ambiental (baixa quantidade de recursos, de insumos técnicos e de estrutura adequada) e limitações nos estudos de impacto ambiental.⁵ Outra questão importante é o alto índice de judicialização e a atuação incisiva do Ministério Público quando há conflitos políticos e sociais em torno do empreendimento ou atividade, o que gera paralização e postergação de prazos dos processos (Moraes, 2005; Scabin, et al., 2015). Além disso, movimentos sociais

⁴ Licença Ambiental é um ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (art. 1º, II, Resolução do CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997).

⁵ A Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) são organizações que têm interesse no tema e estão presentes nas Audiências Públicas analisadas na pesquisa

denunciam a baixa eficiência do processo participativo devido ao formato inadequado das audiências públicas e consultas populares (Zhourri, 2008).

Desse modo, os obstáculos apontados em relação à implementação do licenciamento ambiental no Brasil marcam a fragilidade da política e gestão ambiental. Soma-se a isso a forte presença de disputas de interesses, resultando em uma arena de contradições entre organizações envolvidas no licenciamento ambiental com visões de mundo conflitantes. É neste cenário que surge o projeto de lei para padronizar e unificar a regulamentação do licenciamento ambiental em um marco geral. Seu objetivo é trazer maior clareza e previsibilidade de critérios adotados em todo o país, visando solucionar os obstáculos identificados. Contudo, não são unânimes as opiniões em relação às mudanças e adequações necessárias. Nesse sentido, é importante retomar o contexto de negociação em que se insere o projeto de lei e os seus desdobramentos.

A temática do licenciamento ambiental vem sendo discutida no Congresso Nacional desde 1998 com base em diferentes versões de projetos de lei. Contudo, no ano de 2019, o Projeto de Lei nº 3729/2004 passou a tramitar em regime de urgência⁶, podendo, então, ser votado a qualquer momento. A iniciativa legislativa desencadeou, nos bastidores, negociações para a criação de um Grupo de Trabalho sobre licenciamento ambiental na Câmara dos Deputados. O presidente da Câmara, na época Rodrigo Maia (DEM-RJ), nomeou o deputado Kim Kataguiri (UNIÃO/SP) como relator e coordenador do Grupo de Trabalho (GT) composto por diversos deputados e deputadas interessadas na temática. O relator do grupo de trabalho é responsável pela escrita do texto base do projeto de lei com o apoio da equipe técnica da Consultoria Legislativa. O texto é comumente chamado de “relatório final” e abarca as considerações gerais acerca do que foi discutido e acordado dentro das reuniões. O deputado Kim Kataguiri (UNIÃO/SP) recebeu o apoio do presidente da Câmara, pois era considerado membro “neutro” dentro da questão, ao contrário das sugestões para nomeação de deputados com experiência profissional na área, estes vistos como “tendenciosos” pelo fato de constituírem parte da Frente Parlamentar Ambientalista e da Comissão do Meio Ambiente.

⁶ Quando o projeto passa a tramitar em urgência, ele é recebido por todas as comissões designadas ao mesmo tempo. Para projetos tramitando em urgência, as comissões têm até cinco sessões para apreciação e aprovação. O regime de urgência acontece quando é necessária a rápida aprovação de alguma pauta, de modo que se eliminem as formalidades e exigências para passar direito ao voto.

Após a formação do GT, foram escolhidos dez temas prioritários que seriam discutidos em audiências públicas a fim de se estabelecer um acordo do que se pretendia com a Lei Geral do Licenciamento Ambiental.⁷ Assim, entre Junho e Julho de 2019, ocorreram as reuniões na Câmara dos Deputados. No documento intitulado “Calendário dos Debates sobre o Licenciamento Ambiental”, disponível no site do Grupo de Trabalho, é possível encontrar a lista de convidados e também a finalidade das audiências públicas, qual seja “*subsidiar os estudos e a apresentação de propostas para construção de um equilíbrio entre os setores produtivo e ambientalista quanto à Lei Geral de Licenciamento Ambiental*”.⁸

No geral, cada audiência pública tinha de quatro a nove convidados por reunião, ligados a alguma instituição e selecionados de acordo com o tema a ser tratado. Os convidados dispunham de quinze minutos para a apresentação de seus argumentos sendo, em seguida, aberta para o auditório do plenário a oportunidade de contribuição com falas de até três minutos e posterior resposta dos expositores. Em sua maioria, as falas do auditório eram feitas por deputados e deputadas, apesar de se encontrarem presentes outras pessoas na plateia, com quase todas as cadeiras ocupadas. Apesar disso, faltou interação entre público e expositores, dado que era Kim Kataguiri (UNIÃO/SP) que, após as exposições dos convidados, propunha questões a serem respondidas por setores de visões antagônicas.⁹ Assim, o papel de gerar questionamentos e discussões ficou sob responsabilidade do relator do GT. É importante pontuar que ele reforçou constantemente a necessidade de aparecerem as “discordâncias” entre os expositores e que elas fossem discutidas. Entretanto, pode-se qualificar o tom das argumentações entre as partes como amistoso e respeitoso, já que não foi possível identificar exaltações mesmo sendo o tema

⁷ São eles: 1) Licenciamento para atividade agrossilvipastoril em solo de uso alternativo; 2) Licenciamento para manutenção, melhoria e ampliação de obras de infraestrutura; 3) Vincular licenciamento e concessão de certidão do uso do solo, outorga de uso da água e outros atos autorizativos; 4) Licenciamento por adesão e compromisso; 5) Participação dos órgãos envolvidos no licenciamento; 6) Responsabilização de quem financia; 7) Segurança jurídica e participação no licenciamento ambiental; 8) Avaliação de Impacto Ambiental, Avaliação de Risco, Avaliação Ambiental Estratégica e Zoneamento Ecológico Econômico; 9) Entes federativos no licenciamento; 10) Condicionantes e garantias no licenciamento ambiental.

⁸Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0p1lagfak0wb16y2ei3yj7y9m5171964.node0?codteor=1762484&filename=REQ+1/2019+GTAMBIEN>. Acessado em: 20/07/2022

⁹ Também, durante todo o período em que o projeto esteve em construção, o grupo de trabalho dispôs de um contato com o público - um e-mail - para receber manifestações externas sobre a proposta, havendo contato diário com diversos atores que se posicionavam através desse veículo de comunicação. Os conteúdos recebidos eram publicados na página do Grupo de Trabalho, em uma seção denominada “Manifestações Recebidas”. As contribuições, por diversas vezes, foram lidas ou mencionadas pelo relator e este, constantemente lembrava a possibilidade de participação pelo e-mail.

considerado polêmico. Ainda, o deputado era constantemente elogiado pelos convidados representantes de diferentes setores. Estes mencionaram a sua boa condução dos trabalhos e a ousadia em levar adiante um projeto tão controverso.

Seguindo a tramitação do PL 3729/2004, ao final de todas as audiências públicas, em agosto de 2019, foi apresentada a última versão do texto base do projeto de lei, isto é, o relatório final do GT, que poderia ser votado a qualquer momento no plenário da Câmara dos Deputados. Acreditava-se que acordos tinham sido estabelecidos após as propostas terem sido colocadas para debate junto aos especialistas convidados. Entretanto, Kim Kataguiri (UNIÃO/SP) apresentou um texto com vários pontos que foram criticados, pois algumas questões que haviam sido pontuadas como negativas por parte de alguns setores interessados e que foram denunciadas nas audiências públicas estavam presentes no relatório final apresentado.¹⁰ Por exemplo, a dispensa de licenciamento ambiental para algumas atividades específicas - como atividades agrosilvilpistoris e de asfaltamento de estradas. Também, a inclusão da Licença por Adesão e Compromisso (LAC), a retirada da avaliação dos impactos sobre as áreas de influência indireta e a exclusão de parecer vinculante de instituições que fazem parte do processo de licenciamento ambiental, como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai). Diante destas questões, diversas instituições divulgaram notas públicas de repúdio, pareceres técnicos e sugestões de emendas para o projeto.¹¹

Em resposta aos ataques, o relator concordou em rever alguns pontos do texto e realizar novas reuniões. Nos meses posteriores, a pauta ficou silenciosa e, no começo do ano de 2020, o então presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ), anunciou que pretendia colocar o marco geral em votação com o texto proposto por Kim.¹² Contudo, com o anúncio da pandemia da Covid-19, a tramitação do projeto foi paralisada. Em

¹⁰ Após a publicação do relatório final, era evidente que o projeto ainda gerava conflitos e o consenso estava longe de ser formado para a votação da Lei Geral no Congresso Nacional. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/596556-NOVA-VERSAO-DE-PROJETO-DE-LICENCIAMENTO-AMBIENTAL-DIVIDE-OPINIOES>> Acessado em: 28/09/2021.

¹¹ Disponível em: <<http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2019/08/Nota-Licenciamento-Ambiental-Vers%C3%A3o-final-com-100-assinaturas.pdf>>
<<https://oglobo.globo.com/sociedade/sustentabilidade/ambientalistas-criticam-kataguiri-por-pl-que-muda-licenciamento-ambiental-23875133>>
<<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2020/02/um-pacto-pelo-licenciamento-ambiental.shtml>> Acessado em: 20/07/2022

¹² Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/previsto-para-fevereiro-licenciamento-ambiental-gera-polemica/>> Acessado em 28/09/2021.

setembro, sete meses depois, com a retomada das atividades, as discussões na Câmara dos Deputados foram transferidas para o meio virtual, o que impediu a votação do projeto considerado controverso para essa modalidade de decisão.¹³ Portanto, no ano de 2020, a proposta ficou parada. Em 2021, com a retomada em fevereiro dos trabalhos presenciais no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 3729/2004 foi colocado dentro da lista de iniciativas prioritárias do Executivo.¹⁴ Em maio de 2021, apenas dois meses depois, a proposta já estava em novas mãos. O deputado Neri Geller (PP-MT), vice-presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), foi designado relator do plenário, portanto responsável por apresentar um parecer favorável ou contrário ao projeto. No dia 10 de maio, no Plenário da Câmara dos Deputados, Neri Geller (PP-MT) apresentou relatório a favor do projeto. Três dias depois, em 13 de maio, o Plenário da Câmara dos Deputados concluiu a análise do texto, aprovando o projeto com 300 votos favoráveis e 122 contrários. Novamente, houve uma repercussão negativa com notas de repúdio e a elaboração de novos pareceres por parte de instituições envolvidas no debate sobre licenciamento ambiental. Também, as organizações avaliaram a aprovação do projeto na Câmara como rápida.¹⁵

Após a aprovação na Câmara dos Deputados, o projeto de lei foi enviado para a avaliação do Senado Federal, considerado a Casa Revisora neste caso. No Senado Federal, a proposta recebeu nova numeração: Projeto de Lei nº 2159/2021. Inicialmente, o projeto seguiria direto para a decisão em Plenário, isto é, não passaria por comissões temáticas, sendo designado apenas um relator ou relatora para escrever um parecer e em seguida ser deliberado. Desse modo, o processo de avaliação do projeto seria acelerado. Contudo, após negociações parlamentares, a proposta passou a tramitar simultaneamente na Comissão de Meio Ambiente (CMA) e na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal. Assim, somente com a deliberação das comissões, o projeto seria

¹³“Não vejo possibilidade do relatório ser votado durante o período de sessão virtual porque o projeto é bastante polêmico” disse relator do GT durante o Webinar “Licenciamento Ambiental – Retomada dos Investimentos”, promovido pelo Fórum das Associações do Setor Elétrico (FASE) e pelo Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico (FMASE), realizado dia 2 de junho de 2020. Disponível em: <<https://www.canalenergia.com.br/noticias/53136614/pl-do-licenciamento-ambiental-esta-pronto-para-votacao-diz-relator>> Acessado em 29/09/2021.

¹⁴ Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/noticias/725714-confira-a-lista-de-prioridades-do-governo-na-camara-e-no-senado/>> Acessado em 28/09/2021.

¹⁵ Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/08/30/audiencia-conjunta-vai-debater-licenciamento-ambiental-nesta-quinta-feira>> Acessada em 12/11/2021.

submetido a votação em Plenário. Nas duas comissões a Senadora Kátia Abreu (PP-TO) foi designada relatora do projeto, sendo, portanto, responsável por redigir o parecer sobre a aprovação ou não da proposta. Em meio a oposição e divergências, foram propostas novas audiências públicas para debater o tema no Senado Federal, que foram realizadas entre os meses de agosto a novembro. Após a realização das audiências públicas, aconteceu o recesso parlamentar do final de ano. Já em 2022, o projeto não teve novas movimentações,¹⁶ já que o presidente da Comissão de Meio Ambiente (CMA), o senador Jaques Wagner (PT/BA), é contrário ao projeto, não o colocando na pauta para discussão. Vale ressaltar que, em fevereiro de 2023, ocorrerão novas eleições para a presidência das comissões no Senado, de modo que há a possibilidade de um Senador favorável ao projeto assumir a CMA. Além disso, o deputado relator do projeto no Plenário da Câmara dos Deputados, Neri Gueller, foi nomeado para o núcleo temático de Agricultura do Governo de Transição do presidente eleito Lula, o que pode promover o marco geral do licenciamento ambiental no ano de 2023.

Tendo feito uma exposição da tramitação do projeto de lei desde 2019, é importante pontuar que a pesquisa tem como principal foco os chamados “especialistas” ou “experts” que participaram das audiências públicas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal sobre o marco geral do licenciamento ambiental. Isto porque, como trazido anteriormente, o processo de licenciamento ambiental no Brasil se constitui em um campo de disputa entre setores antagônicos, onde é possível identificar a presença de diferentes especialistas representantes de instituições envolvidas com a implementação do instrumento licenciatório. Temos, por exemplo, o corpo técnico dos órgãos ambientais municipais, estaduais e do IBAMA, IPHAN e/ou FUNAI; os consultores ambientais contratados pelo empreendimento interessado, que são responsáveis, na maioria das vezes, pela elaboração dos estudos ambientais; também, o Ministério Público, entidades da sociedade civil organizada, instituições financeiras, instituições de pesquisa e a comunidade acadêmica. Nesse sentido, a presente pesquisa caracteriza como especialistas aqueles que participam, direta ou indiretamente, das diversas etapas e fases do processo de concessão de licenças ou monitoram e estudam o processo de licenciamento ambiental apoiando os atores envolvidos.

¹⁶ Data de atualização: 06/01/2023

Os especialistas identificados na presente pesquisa mobilizam, principalmente, o eixo da experiência profissional (Jasanoff, 2008, p. 128) para se posicionarem no debate enquanto membro convencional de um reconhecido grupo profissional que detem discursos, códigos e práticas específicas. Nesse sentido, ao longo da pesquisa, os especialistas também foram distribuídos de acordo com setores, criados a partir do grupo profissional pertencente. Os setores foram classificados, primeiro, por instituições e as suas respectivas áreas de atuação dentro do processo de licenciamento ambiental; segundo, pelos interesses das instituições em torno do instrumento licenciatório. A divisão entre setores se faz necessária para analisar as diferenças e semelhanças da participação do aconselhamento de especialistas, o que colabora para identificar a disputa de narrativa entre os diferentes setores que buscam moldar a escolha política em torno do projeto de lei estudado.

Em suma, a participação dos especialistas nas audiências públicas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal consiste no objeto de estudo deste trabalho, audiências que se tornaram um espaço de debate para fomentar a tomada de decisão, onde os especialistas foram chamados para sustentar a construção de um marco geral para o licenciamento ambiental com base em conhecimento técnico-científico e em experiências profissionais na área. Nesse sentido, a inserção no campo de Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia (ESCT), colabora para a construção do objeto de pesquisa, pois traz contribuições sobre a relação existente entre os processos de tomada de decisão e o aconselhamento de especialistas (p. ex.: Nelkin, 1975; Viglio, 2012; Jerónimo, 2006; Jasanoff, 2009; Hilgartner, 2004). Nesse campo de estudos, os autores revelam que o papel dos especialistas é complexo dentro das arenas decisórias. De um lado, são fundamentais para dar respostas baseadas na suposta objetividade, neutralidade e autoridade da ciência. De outro, o conhecimento técnico-científico é mobilizado pelos tomadores de decisão para trazer legitimidade para suas escolhas eminentemente políticas. Dentro dessa lógica, a mobilização de especialistas passou a ser uma estratégia acessada por diversos grupos como um recurso de credibilidade com a finalidade de moldar as escolhas do processo decisório, principalmente dentro de contextos que envolvem controvérsias, riscos e incertezas (Nelkin, 1979; Hilgartner, 2004). Exemplo disso é a arena ambiental, um relevante espaço de disputa do aconselhamento de especialistas (Sarewitz, 2004, Viglio, 2012; Oliveira, 2009; Fonseca e Guivant, 2019; Turnhout et al., 2019).

É neste contexto que a ciência e seus representantes, dentro de um espaço de disputas políticas e conflitos de interesse, são reivindicados, mas, frequentemente, sofrem contestações e questionamentos sobre a validade das suas evidências por parte de grupos antagônicos. Isto porque a credencial científica de um especialista é mobilizada positivamente ou negativamente a depender dos arranjos políticos e dos atores envolvidos nos debates em torno da formulação de políticas públicas (Miguel e Velho, ano; Rientg, 2014; Jasanoff, 2009). Diante disso, o aconselhamento de especialistas no processo decisório está constantemente trabalhando para a produção e estabilização da sua autoridade, bem como para delimitar o que é considerado válido ou não, o que é ciência e o que é política (Gieryn, 1999; Jasanoff, 2009; Hilgartner, 2000). A construção da autoridade é composta, sobretudo, por uma *performance* dos especialistas, isto é, pela capacidade de gerenciar informações, convencer o público e fazer com que ele aceite a retórica que é usada para definir seus argumentos (Hilgartner, 2000). Os estudos sobre a perspectiva dramaturgica do aconselhamento de especialistas (Hilgartner, 2000) e sobre o trabalho de fronteira (Gieryn, 1999; Jasanoff, 2009) colaborou para criação de uma categoria de análise da presente dissertação, a chamada “estratégias de credibilidade”. Isto é, recursos discursivos mobilizados pelos especialistas com a intenção de produzir e garantir autoridade dentro dos debates com a finalidade de tornar suas recomendações aceitas como válidas dentro do processo decisório.

Além disso, a pesquisa também ancora a análise do aconselhamento de especialistas nos estudos de Gamson (1981; 1987) dos pacotes interpretativos, que busca sistematizar os discursos dentro de dois elementos centrais: o enquadramento e a justificativa. Ambos são identificados através dos “dispositivos de assinatura”, que são fragmentos textuais que evidenciam o sentido aparente dos discursos. A análise através dos pacotes interpretativos é útil, pois ao longo das discussões nas audiências públicas foram apresentados fatos, evidências, opiniões e argumentos diferentes em relação às mesmas propostas de adequação e modificação da lei geral do licenciamento ambiental. Desse modo, existiam diversas chaves interpretativas em torno dos problemas e soluções do processo de licenciamento ambiental. Entretanto, por vezes, a simples observação e escuta das audiências públicas não nos permite identificar as interpretações que estão em disputa. Neste sentido, é preciso um trabalho de sistematização para evidenciar como as narrativas buscam enquadrar determinadas evidências e posições e não outras. Assim, o

uso dos pacotes interpretativos colabora para ordenar e articular fatos e posicionamentos em narrativas que evidenciam valores e representações sociais da realidade em disputa por parte dos setores envolvidos.

A partir desses apontamentos, algumas questões emergem para este trabalho: Qual o papel do aconselhamento de especialistas no processo de discussão sobre a lei geral do licenciamento ambiental? Quais são os recursos discursivos mobilizados pelos especialistas para produzir e garantir credibilidade para tornar válida suas perspectivas em detrimento de outras? Quais são os principais enquadramentos de narrativas das audiências públicas e quais seus valores e representações? Como os discursos enquadram questões ambientais, sociais e econômicas ligadas ao licenciamento ambiental?

Diante do exposto, há dois objetivos na dissertação que derivam de um mesmo cenário, a análise da participação do aconselhamento de especialistas nas audiências públicas sobre lei geral do licenciamento ambiental. Especificamente, a pesquisa busca investigar, primeiro, como os especialistas mobilizam estratégias para construir e assegurar um lugar de autoridade no debate e, segundo compreender os enquadramentos dados para as propostas do projeto de lei em discussão, evidenciando valores e representações distintos das esferas social, ambiental e econômica.

A função do trabalho acadêmico é proporcionar um olhar analítico sobre o papel do aconselhamento de especialistas e do conhecimento técnico-científico em espaços decisórios no Brasil. A dissertação ao elaborar uma categoria de análise para as estratégias de credibilidade mobilizada pelos especialistas oferece um instrumento analítico para investigar outros casos, buscando semelhanças e diferenças. Além disso, ao destrinchar um exemplo empírico evidencia um fenômeno pouco investigado no país e contribui com a literatura da área, bem como trabalhos futuros. Ademais, a pesquisa buscou sistematizar as narrativas presentes nos debates sobre a lei geral do licenciamento ambiental com a pretensão de deixar registrado o processo em que um dos maiores instrumentos de gestão ambiental do Brasil pode ter sido modificado. Portanto, ilustrar o que esteve em disputa entre os atores envolvidos contribui para que pesquisas futuras avaliem a influência positiva ou negativa dessas alterações se o projeto for aprovado. Caso o projeto não seja aprovado, a pesquisa servirá para avaliar as contribuições dos especialistas e propor novos caminhos.

Tendo em vista que o objetivo da pesquisa é investigar o aconselhamento de especialistas nas audiências públicas, a pesquisa teve três etapas metodológicas principais: a coleta de dados, sua respectiva sistematização e a análise dos resultados. Em um primeiro momento, foi realizada a coleta de dados através da observação sistemática das audiências públicas por meio dos vídeos disponíveis online. Em seguida, foram realizadas as transcrições completas das reuniões. A segunda etapa consistiu na sistematização e organização dos dados com a elaboração de um *corpus* textual. O corpus da análise foi formado pelas transcrições e notas taquigráficas das treze audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal entre os anos de 2019 e 2022. Segundo Bauer e Gaskell (2017), um *corpus* é o conjunto selecionado de materiais para caracterizar um todo. As variações deste são definidas a partir das diferentes categorias situacionais e temáticas que dependem do objeto da pesquisa. No nosso caso, o *corpus* textual inclui um espectro abrangente de materiais textuais e construções gramaticais dentro da população alvo, os experts presentes nas audiências públicas (Bauer e Gaskell, 2017).

Após a coleta e sistematização dos dados, a terceira e última etapa da pesquisa consistiu na análise dos dados. Para a análise dos dados e identificação de categorias investigativas para compreensão da participação do aconselhamento de especialistas nas audiências públicas sobre licenciamento ambiental foi utilizada a análise de discurso como principal técnica de pesquisa. Nesta pesquisa, a análise de discurso “parte do pressuposto de que, por trás do discurso aparente, simbólico e polissêmico, esconde-se um sentido que convém desvendar” (Godoy, 1995, p.23). Assim, busca-se captar as interpretações e argumentações dos especialistas, “procurando entender o fenômeno segundo a perspectiva dos sujeitos e do contexto” (Godoy, 1995, p.58). Para isso, o software Nvivo foi utilizado como instrumento de análise à medida que, por meio do programa, foi realizada a classificação do *corpus* de pesquisa, do qual derivou as categorias de análise da dissertação.

Para a investigação sobre a construção da autoridade e produção de credibilidade, baseado na revisão de literatura sobre o tema (Hilgartner, 2000; Jasanoff, 2009), foi conduzida uma sistematização para procurar nos discursos dos especialistas as maneiras pelas quais se apresentavam, ilustravam seus argumentos, detalhavam suas experiências e opiniões. Em relação à investigação das narrativas em torno das propostas do projeto de lei geral do licenciamento ambiental, a classificação foi feita com base na revisão

bibliográfica sobre licenciamento ambiental conduzida ao longo da pesquisa e nas categorias dos pacotes interpretativos de William Gamson (1981; 1987). Desse modo, a classificação buscou ordenar os discursos dentro das temáticas discutidas nas audiências públicas, principalmente em relação à articulação de questões sociais, ambientais e econômicas trazidas pelos especialistas. A perspectiva dos pacotes interpretativos colaborou para a obtenção de resultados à medida que se constitui como uma análise qualitativa que, através do exame de trechos textuais, investiga os enquadramentos e as justificativas dadas aos discursos. Nesse sentido, a intenção foi examinar as narrativas criadas ao redor dos fatos apresentados, atravessadas por valores e representações da realidade em disputa pelos atores envolvidos.

A teoria dos pacotes interpretativos constitui na análise de discurso por meio da investigação dos dispositivos linguísticos empregados por seus autores (Paula, 2021, p.18) e tem como ponto de partida o conceito de enquadramento. A noção de enquadramento tem como um dos seus principais expoentes o sociólogo Erving Goffman. Segundo ele, “o modo como cada pessoa se comporta em uma determinada situação é definido pela maneira como ela enquadra o acontecimento”. Por isso, os enquadramentos são “princípios de organização que governam os acontecimentos – pelo menos os sociais – e nosso envolvimento subjetivo neles” (Goffman, 2012, p. 34). Esses princípios definem o modo como os indivíduos enxergam um fato e definem como agir (PAULA, 2021, p. 19). Portanto, o enquadramento é fornecido com a finalidade de dar uma compreensão aos fatos e eventos da vida em sociedade.

O conceito de pacote interpretativo envolve diversos elementos que o compõem e cooperam para a visualização desta perspectiva metodológica. O primeiro conceito relevante é o de “cultura do problema” (Figura 1). Segundo Gamson (1981; 1989), a cultura do problema consiste em um conjunto de narrativas presentes na esfera pública conectadas ao redor de temas políticos. De acordo com o autor, diante de cada cultura do problema existem interpretações que fornecem o entendimento dos fenômenos sociais, que são os pacotes interpretativos. Os pacotes interpretativos são agrupamentos de conceitos e interpretações que promovem a compreensão de fatos sociais variados presentes na agenda pública.

Figura 1 – Cultura do Problema

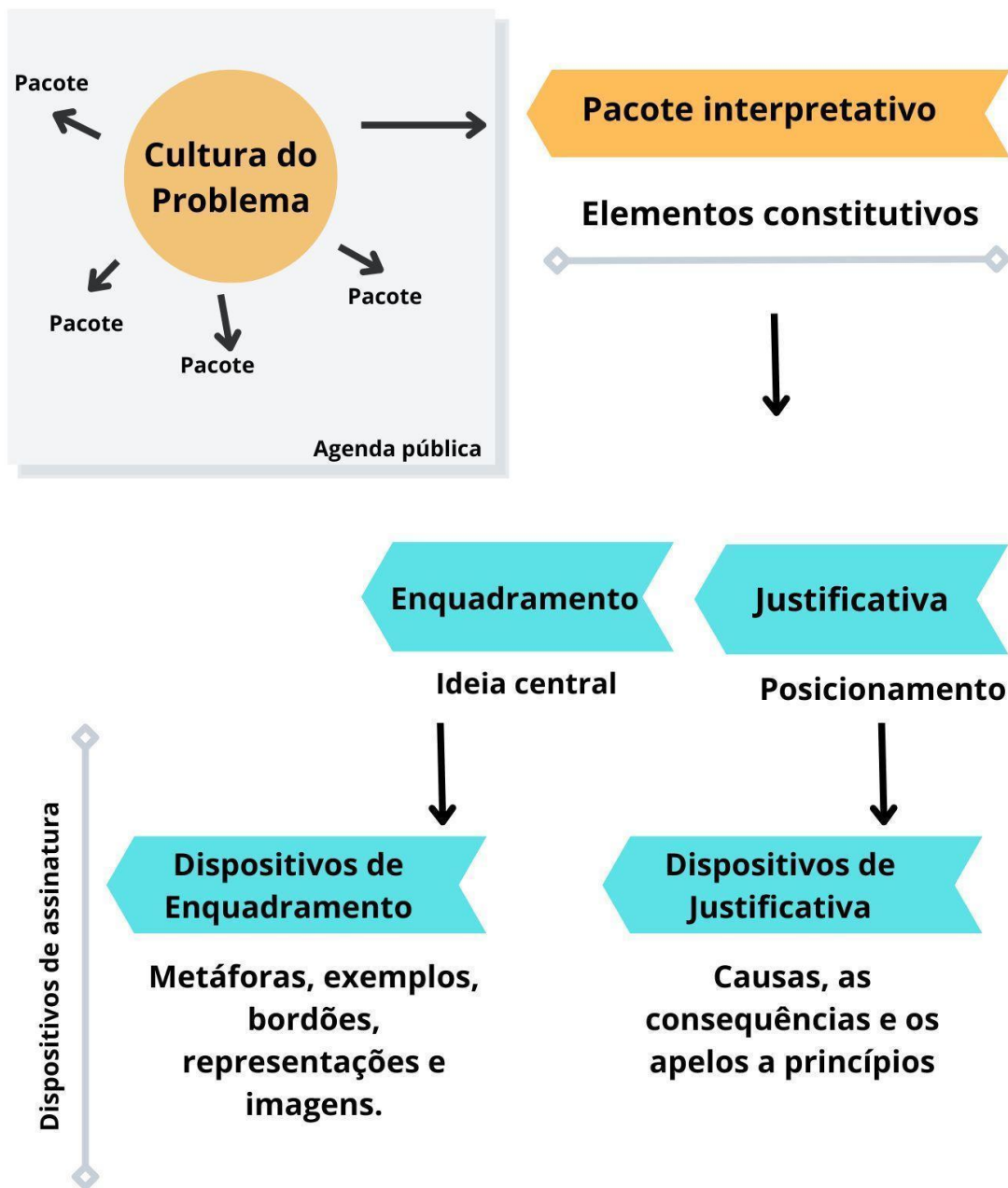


Fonte: Elaboração própria

O segundo elemento importante dos pacotes interpretativos é o enquadramento, que seria a ideia central defendida pelo pacote. O terceiro é a justificativa, isto é, a solução proposta para o problema público e as conexões causais estabelecidas na narrativa, portanto, o posicionamento. É importante ressaltar que um enquadramento não está diretamente ligado a um posicionamento específico. É possível que pacotes interpretativos que possuem a mesma ideia central apresentem uma posição distinta quanto ao problema. O quarto conceito que complementa a ideia de pacotes interpretativos é o de dispositivos de assinatura, que consiste em um conjunto de dispositivos textuais que evidenciam simbolicamente o enquadramento e a justificativa de um determinado pacote. Dito de outro modo, eles se referem ao conteúdo textual das principais ideias e soluções defendidas pela narrativa. Existem dois tipos de dispositivos de assinatura, os dispositivos de enquadramento, formados por elementos do texto capazes de evidenciar o enquadramento (metáforas, exemplos, bordões, representações e imagens) e os dispositivos de justificativa, compostos por elementos textuais capazes de evidenciar o posicionamento do pacote (Causas, consequências e os apelos a princípios).

Assim, quando há um problema na esfera pública, surgem alguns pacotes interpretativos para enquadrar a questão, os quais baseiam-se em posicionamentos e ideias centrais, apresentam causas, consequências e soluções relacionadas aos problemas (Gamson e Lasch, 1981; Gamson e Midigliani, 1989). O esquema (Figura 2) a seguir contém a organização dos elementos que compõem a perspectiva dos pacotes interpretativos, marco metodológico da pesquisa.

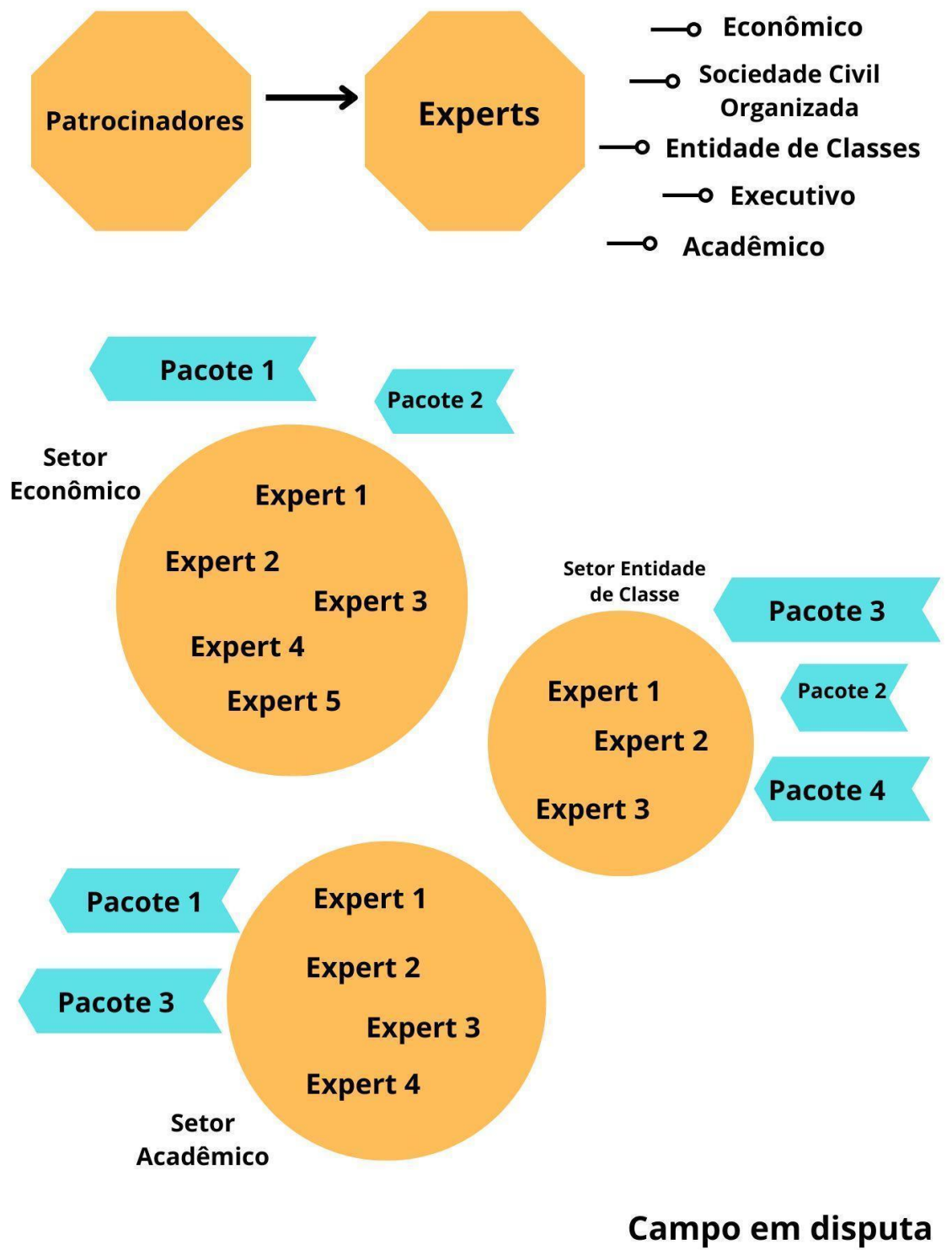
Figura 2 – Elementos do pacote interpretativo



Fonte: Elaboração própria.

Para a pesquisa, é importante compreender também como se dá a disputa dos pacotes interpretativos em torno das questões públicas. A chave conceitual importante são os chamados “patrocinadores” (Figura 3), isto é, os atores sociais que defendem e disseminam uma determinada interpretação de um problema público. Podem ser partidos políticos, instituições privadas, ONGs, indivíduos politicamente engajados e jornalistas (Paula, 2021, p.19). No caso estudado, os patrocinadores dos pacotes interpretativos são os experts presentes nas audiências públicas, que serão distribuídos por setores. Cada expert irá mobilizar determinados pacotes interpretativos com a finalidade de dar um entendimento aos fatos em torno das propostas de novos regramentos para o licenciamento ambiental no Brasil. Para melhor esquematizar os pacotes interpretativos identificados na pesquisa, usaremos um recurso metodológico derivado dos estudos de Gamson e Lach (1981) que fornece a chave para a sistematização dos resultados (Capítulo 3), a chamada “matriz de assinatura”. Ela consiste em uma representação dos elementos apresentados dos pacotes interpretativos (enquadramento e justificativa) em uma Quadro dividida pelos tipos de dispositivos de assinatura.

Figura 3 – Campo em disputa



A dissertação está organizada em introdução e quatro capítulos. O primeiro capítulo apresenta o marco teórico da pesquisa baseado nos Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia (ESCT), que versam sobre a literatura sobre aconselhamento de especialistas no processo de decisório. O Capítulo 2 tem a intenção de detalhar o cenário das audiências públicas, mais especificamente, o processo de seleção dos especialistas convidados para participar das reuniões e a sistematização dos especialistas em setores. Em seguida, no Capítulo 3, são apresentadas as "estratégias de credibilidade" mobilizadas pelo aconselhamento de especialistas. Ao final, no Capítulo 4 são expostos os pacotes interpretativos identificados e as análises sobre valores e representações de questões ambientais, sociais e econômicas, bem como o campo de disputa do uso dos pacotes interpretativos por cada setor.

CAPÍTULO 1

O Capítulo 1 apresenta a literatura dos Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia (ESCT) com o objetivo de evidenciar as principais questões teóricas que envolvem a participação de experts no processo de tomada de decisão e formulação de políticas públicas. A primeira seção irá apresentar um olhar crítico em relação à ideia de Ciência Regulatória (Jasanoff, 2009) à medida que é uma arena de disputas e não um meio imparcial e desinteressado para solucionar problemas políticos. Além disso, apresenta-se estudos sobre o uso dos especialistas por tomadores de decisão são trazidos para evidenciar como os arranjos políticos são fundamentais para compreender o aconselhamento científico. A segunda seção, traz a revisão bibliografia sobre a construção da legitimidade dos próprios especialistas nos processos decisórios, principalmente à luz dos estudos de Hilgartner (2000) sobre a *performance* da ciência e dos estudos sobre trabalho de fronteira de Gieryn (1999) e Jasanoff (2009). A questão principal é evidenciar como o aconselhamento de especialista mobiliza recursos de retórica para moldar a autoridade da ciência e delimitar o que é considerado válido ou não na tomada de decisão e formulação de políticas públicas. Por fim, a terceira seção versa sobre o aconselhamento de especialistas no campo ambiental de modo a compreender as especificidades da participação dos experts nesse campo.

OS ESTUDOS SOCIAIS DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA (ESCT) E O ACONSELHAMENTO DE ESPECIALISTAS NO PROCESSO DECISÓRIO

Ao abandonar a noção da ciência como uma representação objetiva da realidade e empreender uma crítica em relação às concepções realistas da ciência moderna convencional, os Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia (ESCT) se encaminharam na direção de uma preocupação mais atenta aos processos sociais pelos quais o conhecimento científico é construído. As obras dos ESCT exploram o tema da suposta neutralidade e objetividade da ciência, lançando luz aos valores que atravessam a produção do conhecimento (Duarte e Reyes-Galindo, 2019). Uma parte importante dos estudos neste campo investiga o papel do aconselhamento de especialistas nos processos decisórios de

formulação de políticas públicas que são espaços de disputas científicas e conflitos políticos (Nelkin, 1979; Jasanoff, 2009; Hilgartner, 2004; Jerônimo, 2009; Rietig, 2014).

Diante desse cenário, o aconselhamento de especialistas é considerado uma prática importante em sociedades democráticas à medida que os cientistas são frequentemente convidados a alimentar o processo de formulação e regulamentação de políticas com base em conhecimento científico a partir de suas próprias pesquisas, formação acadêmica e experiência profissional (Rietig, 2014, Jasanoff, 2009). Os experts, ao serem chamados para atuar e informar processos de tomada de decisão associados ao desenvolvimento técnico-científico detém o papel de fornecer informações, muitas vezes, dentro de temáticas incertas e controversas cientificamente e politicamente, como as mudanças climáticas, a poluição da água, a biotecnologia, os direitos humanos, dentre outras (Jerônimo, 2006; Jasanoff, 2009).

Nesse sentido, a ciência é chamada para resolver, controlar ou reorientar problemas contemporâneos (Jasanoff, 2009). Quando isto ocorre, o conhecimento científico e os experts são vistos como desinteressados e independentes de posicionamentos políticos, econômicos e sociais, fornecendo informações para a tomada de decisão política de forma imparcial. Desse modo, busca-se a separação entre fatos e valores. A prática científica que tem como objetivo a regulamentação dos avanços científicos por meio de formulação de políticas foi denominada de “Ciência Reguladora”, ou seja, ciência politicamente relevante (Jasanoff, 1995; Fonseca Guivant, 2019).

Entretanto, navegar dentro das estruturas dos espaços de tomada de decisão dominados por interesses e negociações entre grupos de posições antagônicas não é uma tarefa simples (Rietig, 2014), ainda mais quando associada a questões controversas relacionadas a incertezas e riscos industriais, tecnológicos e ambientais (Jasanoff, 2009). Neste contexto, emergem divergências entre especialistas sobre as consequências negativas dos avanços científicos, como seus impactos sociais, ambientais, na saúde e na promoção do bem estar (Nelkin, 1979; Jasanoff, 2009; Machado de Freitas, 2004). Nesses contextos, os limites e incertezas da ciência podem ser expostos, revelando que a realidade científica está entrelaçada com questões de valores sociais, culturais, econômicos e políticos (Jasanoff, 2009).

Em resposta às discordâncias crescentes nos processos decisórios e espaços de formulação de políticas, a literatura dos ESCT, principalmente, no contexto dos Estados

Unidos, passou a ser preocupar com a formação de consensos e o entendimento sobre os usos da ciência e de seus representantes nestes espaços (Jasanoff, 2009; Nelkin, 1995). Acreditava-se que, se as tomadas de decisão fossem cientificamente orientadas, elas seriam politicamente menos controversas e os debates estariam “livres” de conflitos (Nelkin, 1995). Todavia, é questionável a busca por resolução de disputas por meio de evidências científicas nestes espaços.¹⁷ Segundo Jasanoff (2009), por vezes, identifica-se que as evidências científicas são insuficientes para sanar controvérsias nos espaços de tomada de decisão e vice-versa. Ou seja, a ausência ou baixo nível de incertezas científicas em torno dos problemas não excluem disputas políticas, pois os processos de tomada de decisão constituem um ambiente particularmente fértil para a construção e desconstrução de fatos científicos relevantes para as escolhas e reivindicações dos grupos envolvidos.

Neste cenário, trabalhos importantes na área (Nelkin, 1979; Hilgartner, 2000; Jerônimo, 2006; Miguel e Velho, 2014) apontam que os tomadores de decisão recorrem aos especialistas para tornar suas escolhas mais justificáveis. Logo, a mobilização dos experts gera uma decisão com maior legitimidade e aceitação pública, principalmente quando dentro de contextos complexos e incertos que envolvem riscos e conflitos de interesse (Miguel e Velho, 2014). Portanto, os experts, ao serem chamados para dar respostas embasadas na ciência, estão susceptíveis aos usos políticos de seus conhecimentos científicos para legitimar decisões contraditórias politicamente (Nelkin, 1979; Jerônimo, 2006), ou ainda negativas para a população, ameaçando a saúde, a dignidade humana e o meio ambiente (Jasanoff, 2009; Acselrad, 2014).

O papel do aconselhamento de especialistas, portanto, é complexo. Os experts são ao mesmo tempo indispensáveis e suspeitos, pois, de um lado, as evidências científicas se tornam fonte de poder ao autenticar e certificar fatos importantes nos processos decisórios por meio da “autoridade enraizada” na suposta racionalidade da ciência. De outro, o aconselhamento de especialistas torna-se fonte de conflito quando diversos grupos passam a acessar o conhecimento para credibilizar suas escolhas políticas, principalmente dentro de contexto de disputas controversas recentes, sobretudo, dentro das questões ambientais (Nelkin, 1979; Sarewitz, 2004).

¹⁷ A partir de 1950, esse processo de especialização e expansão da burocracia preocupou muitos outros autores que pensaram nas influências que isso teria nos valores políticos da democracia (Lakoff, 1966, Meynaud, 1969; Marcuse, 1979; Nelkin, 1979). Perpassando um grande conjunto de questões, a ameaça da tecnocracia se tornou um dos problemas centrais das discussões desses autores sobre a participação de especialistas nos processos políticos democráticos (Miguel e Velho, 2013, p. 33).

Neste sentido, a literatura da área evidencia que o conhecimento não é por si só fonte de poder, pois a autoridade de expert também depende do seu uso pelos atores envolvidos. Segundo Miguel e Velho (2013),

Argumenta-se sobre o caráter socialmente localizado da expertise científica e as limitações da mesma em produzir aconselhamento inequívoco para solução de problemas, mesmo quando esses são de “natureza técnica”. Um dos motivos para isso é que, nas discussões públicas contemporâneas, a capacidade de argumentação lógica e a objetividade do conhecimento representado pelos cientistas não são, por si só, a fonte de poder e do reconhecimento do status de expert, pois este status depende do uso e da valorização das informações por parte dos tomadores de decisão e demais atores envolvidos. Assim, os arranjos e estruturas de tomadores de decisão podem utilizar certas expertises e ignorar outras, independente do status que lhe é reconhecido por grupos especializados fora das arenas públicas (Miguel e Velho, 2013, pág. 31).

Nesse sentido, o aconselhamento de especialistas em processos decisórios depende de “como” e “quem” os arranjos políticos selecionam e valorizam como expert, de modo que a valorização da expertise não advém das suas capacidades intrínsecas, mas sim de um processo social de persuasão e contestação da validade de tais conhecimentos (Miguel e Velho, 2013, p.35). Isto não significa que a ciência como autoridade epistêmica não seja chamada para o debate, mas sim que a participação dos especialistas é marcada por negociações constantes sobre a validade dos seus conhecimentos:

Nesses ambientes, o privilégio de ser considerado um especialista em algum assunto não depende somente da profissão ou da carreira dos atores envolvidos, mas também, de fatores como o grupo para o qual se está falando a instituição a que pertence, a natureza das questões em debate e do resultado das discussões face a face (Rifkin e Martin, 1997, p.30)

O estudo de Miguel e Velho (2013), torna evidente empiricamente as questões até agora expostas. Em audiências públicas no Brasil sobre a proposta de um Novo Código Florestal, os autores demonstraram a disputa por autoridade e credibilidade dos especialistas chamados para sustentar a tomada de decisão. Mesmo concordando com a necessidade de trazer a ciência para o debate, os tomadores de decisão em certos momentos tentaram delimitar o que era considerado “técnico”, isto é, ciência ou não. Ainda, os parlamentares presentes nas audiências buscaram desqualificar determinados especialistas e atribuir uma maior autoridade a outros, a depender da organização que este representava. Portanto, os autores do estudo apontam um “recurso estratégico de enfraquecer a sustentação científica das propostas políticas através do uso de uma contra

argumentação científica”. (Miguel e Velho, 2013, p. 47). Nesse sentido, se os tomadores de decisão usam estratégias para apoiar ou não a autoridade dos experts, estes também mobilizam certos recursos para produzir e estabilizar sua autoridade como especialistas, principalmente por meio da retórica.

1.1 A PRODUÇÃO E ESTABILIZAÇÃO DE CREDIBILIDADE

A autoridade da ciência e dos seus representantes estão em constante negociação nas arenas de formulação de políticas e de tomada de decisão. Em outras palavras, o aconselhamento de especialistas se encontra em um ambiente, onde é frequentemente contestado, questionado e colocado à prova (Hilgartner, 2000; Jasanoff, 2009). Contudo, mesmo diante de incertezas e conflitos políticos, a ciência e seus representantes se mantêm na disputa. Dois autores importantes nos ESCT trazem contribuições sobre os meios pelos quais os especialistas em espaços decisórios garantem autoridade. Sheila Jasanoff (2009) apontou que é por meio do trabalho de fronteira (Gieryn, 1999) que os especialistas desempenham a tarefa discursiva de demarcação entre o que é válido ou não, o que é ciência e o que é política. Logo, o conceito de “trabalho de fronteira” emerge para ajudar a compreender como o aconselhamento de especialistas, diante de espaços repletos de negociações de interesse, molda-se e é moldado. Já Hilgartner (2000), traz a *performance* como uma estratégia dos especialistas para “purificar” marcas de preferência política dentro dos espaços decisório (Fonseca e Guivant, 2013) e garantir legitimidade.

O trabalho de fronteira constitui-se, então, nas estratégias argumentativas para defender aquilo que seria um conhecimento válido para sustentar decisões, e o que seria político, entremeado de valores (Gieryn, 1999). Nesse sentido, o objetivo seria delimitar o território da neutralidade da ciência, reforçando a ideia da existência de fatos científicos, ancorados na autoridade epistêmica, livre de valores (Jasanoff, 2009). Segundo Gieryn (1999), para compreendermos por que damos legitimidade para a ciência e aos especialistas na explicação da realidade, na resolução de disputas e aconselhamento, devemos nos atentar às estratégias de retórica daqueles que são chamados para os espaços de tomada de decisão. A autoridade da ciência, segundo ele, não é determinada pela produção dos fatos científicos, mas sim, diz respeito ao caráter retórico e discursivo das práticas, habilidades e produtos da ciência. Por isso:

A atenção sociológica está centrada em como os limites da ciência são estabelecidos, sustentados, aumentados, policiados, violados e às vezes apagados na defesa, perseguição ou negação da autoridade epistêmica. Como os produtores de conhecimento procuram apresentar suas reivindicações ou práticas como legítimas (credíveis e confiáveis) localizando-as na “ciência”, eles constroem discursivamente para isso um arranjo em constante mudança de limites e territórios e marcos, sempre dependente de circunstâncias imediatas (Gieryn, 1999, p.11)

Para elucidar suas contribuições, Gieryn (1999), usa a cartografia como metáfora para o trabalho de fronteira. Ou seja, a ciência é vista como um grande território moldado por aqueles que produzem o conhecimento. Estes criam limites e marcos referenciais para evidenciar porque aquele espaço é diferente de outras regiões do senso comum, da política ou do misticismo, por exemplo (Gieryn 1999). É por meio deste trabalho de delimitação de fronteiras, ou ainda, de construção cartográfica que a autoridade epistêmica da ciência é construída. Os especialistas buscam ter suas reivindicações aceitas como válidas, dando significado às suas práticas científicas, por meio de fundamentos interpretativos e discursivos (Gieryn,1999).

Na constante disputa de credibilidade no processo decisório, o trabalho de fronteira nos ajuda a entender como especialistas, sejam eles da comunidade científica, agentes estatais ou ativistas, movem os limites da ciência estrategicamente para incluir alguns e excluir outros do grupo legítimo de autoridades (Barandiaran, 2015, p.3). Os especialistas usam uma variedade de estratégias de definição de limites para estabelecer quem está dentro e quem está fora dos grupos de pares relevantes e redes de prestígio ou autoridade (Jasanoff, 2009). Ou seja, a demarcação é uma atividade rotineira e empírica nos contextos práticos (Gieryn, 1983).

O que a ciência se torna, as fronteiras e territórios que assume, os marcos (pontos de referência) que dão significado a sua autoridade dependem, também, de características contextuais. Segundo Gieryn (1999, p.12), a "ciência" é um espaço cultural, isto porque ela *“não possui qualidades essenciais ou universais. Em vez disso, suas características são atribuídas de forma seletiva e inconsistente por meio de limites entre o espaço "científico" e outros espaços que são construídos retoricamente.”* Portanto, ao ser levado para o processo decisório, o trabalho de fronteira assume marcadores específicos. Jasanoff (2009) argumenta que o aconselhamento de especialistas é um espaço que dá muitas oportunidades ao trabalho de fronteira, pois aquele é capaz de preservar a aparente autoridade mesmo em face de incertezas e conflitos políticos através de uma variedade de

estratégias de definição de limites. Quando uma área de atividade intelectual é marcada com o rótulo de "ciência", as pessoas que não são cientistas são de fato impedidas de ter qualquer palavra a dizer. Esta característica do trabalho de fronteira assume uma importância tremenda no aconselhamento de especialistas (Jasanoff, 2009).

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Hilgartner (2000), em seu trabalho denominado "Science on Stage", busca compreender a credibilidade como uma característica produzida socialmente em vez de tratá-la como uma propriedade preexistente da autoridade científica. Através do enquadramento teórico baseado no estudo da *performance* de Erving Goffman, o autor analisa o aconselhamento de especialistas como uma forma de dramaturgia, com a finalidade de evidenciar como a credibilidade é produzida, contestada e mantida nos espaços de tomada de decisão. Segundo ele, os especialistas usam uma variedade de técnicas dramáticas para criar ou provar sua autoridade como tal. Uma estratégia importante é a retórica à medida que a construção da autoridade do aconselhamento de especialistas passa primeiro, pela capacidade de gerenciar informações e convencer o público sobre suas recomendações, mas, sobretudo, perpassa a capacidade de fazer com que o público aceite os argumentos apresentados (Hilgartner, 2000, p.10).

Goffman usa a metáfora do teatro para interpretar como os indivíduos se apresentam na vida cotidiana ao interagir uns com os outros. A perspectiva analisa a capacidade dos indivíduos de assumir papéis em diferentes situações e sobre a capacidade de gerenciar impressões a depender da ocasião. Isto é, quando indivíduos assumem um papel eles buscam ocultar certas informações e selecionar outras para mostrar ao público aquilo que desejam. Assim, segundo o sociólogo:

Quando um indivíduo chega diante de outros suas ações influenciarão a definição da situação que se vai apresentar. Às vezes, agirá de maneira completamente calculada, expressando-se de determinada forma somente para dar aos outros o tipo de impressão que irá provavelmente levá-los a uma resposta específica que lhe interessa obter. Outras vezes, o indivíduo estará agindo calculadamente, mas terá, em termos relativos, pouca consciência de estar procedendo assim. Ocasionalmente, irá se expressar intencional e conscientemente de determinada forma, mas, principalmente, porque a tradição de seu grupo ou posição social requer este tipo de expressão. (Goffman, 2004, p. 18).

Desse modo, os indivíduos gerenciam as impressões, adaptando suas performances em cada situação e apresentando diferentes "eus" dependendo das circunstâncias. Da

mesma forma, o aconselhamento de especialistas, segundo Hilgartner (2000), para ganhar a confiança do público e dos tomadores de decisão, moldam o papel específico do seu grupo para produzir credibilidade. Os especialistas, enquanto representantes da ciência, se apresentam como confiáveis ao empenhar diversas técnicas e/ou estratégicas ao se comportarem de uma maneira que aparenta ter boas recomendações e ter uma posição robusta diante das questões que são chamados a responder. Portanto, o aconselhamento de especialistas não só traz narrativas, mas também direta ou indiretamente cria uma impressão de quem e porque deveria ser legitimado (Hilgartner, 2000, p.9).

Por fim, a próxima seção pretende explorar a apropriação da expertise por diferentes grupos sociais, especialmente no campo ambiental, no qual atualmente vêm crescendo os conflitos e disputas.

1.2. O ACONSELHAMENTO DE ESPECIALISTAS NO CAMPO AMBIENTAL

O reconhecimento da autoridade da ciência enquanto fonte de credibilidade em processos decisórios levou diversos grupos, antes fora dos processos de tomada de decisão, a terem interesse em acessar o conhecimento científico para legitimar suas posições. Nesse sentido, estudos (Nowotny, 2000; Nelkin, 1979) começaram a demonstrar e investigar a apropriação da expertise por grande parte dos atores envolvidos nos processos decisórios. A crescente apropriação pode ser notada principalmente quando empresas, ONGs e outras instituições passaram a ter sua competência socialmente reconhecida na produção de conhecimento, saindo de uma matriz estruturada nas universidades e centros de pesquisa (Nowotny, 2000; Miguel e Velho, 2013). Isto, no campo ambiental, é uma chave fundamental para se entender o aconselhamento de especialistas, pois, nos últimos anos, emergiu uma variedade de atores sociais em torno da temática ambiental e socioeconômica, que, ao se expandir na agenda pública, trouxe para o debate experts científicos que representam interesses antagônicos (Viglio, 2012), como é o caso das discussões sobre licenciamento ambiental. Portanto, esta seção irá contribuir para situar e caracterizar os experts da presente pesquisa.

Ao incluir os processos de tomada de decisão dentro do campo ambiental, alguns trabalhos evidenciam a participação do conhecimento técnico e científico em processos regulatórios e de formulação de políticas para fenômenos socioambientais (Sarewitz, 2004,

Viglio, 2012; Oliveira, 2009; Fonseca e Guivant, 2019; Turnhout et al., 2019). Ocorreu, por exemplo, uma intensificação da profissionalização das instituições ambientalistas com a contratação e atuação de profissionais na área ambiental para legitimar intervenções públicas (Oliveira, 2008). Desse modo, a literatura frequentemente aponta que os atores da área ambiental têm forte dependência das evidências científicas e a reivindicação do conhecimento técnico para definição e resolução de problemas ambientais (Yearley, 1992; Oliveira, 2009). Dito de outro modo, faz-se ampla utilização da expertise científica na defesa de causas ambientais, principalmente em contextos de altos índices de incertezas sobre um fenômeno (Oliveira, 2009, Turnhout et al., 2019). Geralmente não há consenso de todas as partes envolvidas em relação à natureza dos problemas ambientais (Turnhout et al., 2019, p.222; Sarewitz, 2004), o que acarreta disputas em torno de interesses e posições antagônicas sustentadas por diversos experts presentes no campo ambiental (Viglio, 2012). Portanto, enfatiza-se como a questão ambiental pode ser caracterizada como uma das arenas de disputa do aconselhamento de especialistas e do uso da autoridade da ciência para tomadas de decisões políticas (Sarewitz, 2004, Viglio, 2012; Oliveira, 2009; Fonseca e Guivant, 2019; Turnhout et al., 2019).

O espaço de tomada de decisão dentro do campo ambiental passou a ser constituído por uma diversidade de perspectivas e reivindicações de conhecimento (Turnhout et al., 2019). Segundo Sarewitz (2004), houve um crescimento considerável do conhecimento produzido especialmente para resolver disputas políticas e permitir escolhas nos processos decisórios frente às questões ambientais. Entretanto, ao contrário do que se esperava, este crescimento foi acompanhado pelo aumento de controvérsias políticas (Sarewitz, 2004). A existência de controvérsias políticas, segundo o autor, pode ser explicada - ancorado nos ESCT - por meio da construção do conhecimento em torno dos fenômenos ambientais emergentes. À medida que a ciência divide o meio ambiente em orientações disciplinares baseadas em métodos, hipóteses e assuntos de interesses específicos que as caracterizam, molda-se uma diversidade de lentes científicas igualmente válidas para olhar e interpretar os fenômenos ambientais (Sarewitz, 2004). Nesse sentido, ele sustenta que as múltiplas configurações constitucionais em que é conduzida tornam a ciência uma catalisadora potente de disputas políticas no campo ambiental (Sarewitz, 2004, p. 397). Assim, em relação à expertise do campo ambiental, é válido pontuar que os tipos de conhecimento que são considerados legítimos e credibilizados dependem significativamente do tipo de

problema ambiental com que se está lidando e do contexto institucional em que está situada, pois, recorrentemente, não há consenso de todas as partes envolvidas em relação à natureza do problema (Turnhout et al., 2019, p.222; Sarewitz, 2004).

Estudos anteriores apontaram que, no Brasil, na tomada de decisão envolvendo projetos econômicos e problemas ambientais o meio ambiente é comumente entendido como realidade externa às relações sociais. O debate em torno de questões ambientais acaba por ser reduzido a proposições e soluções científicas e tecnológicas (Zhour, 2011; Laschefski, 2011; Gaspar, 2015;2021). Assim, como sustenta a literatura dos ESCT e da sociologia ambiental, as discussões políticas e culturais são marginalizadas. Desse modo, prevalece a visão de que o conhecimento científico trará a resolução dos problemas sociais de maneira confiável e “técnica”. Segundo Viglio et al., (2018, p. 4):

Essa visão de eficiência do licenciamento ambiental está assentada no modelo linear da relação entre ciência e política. Esse modelo assume que, a partir da produção de “fatos” por meio de uma ciência objetiva, a tomada de decisão baseada nesses fatos é necessariamente melhor e mais racional (Pielke, 2004; Sarewitz, 2004). Além de ser questionável que os experts e o conhecimento científico sejam determinantes no processo decisório (Sarewitz, 2004), a presença de dados e perspectivas diferentes e algumas vezes opostas entre os experts em contextos como o do licenciamento ambiente, sugere a inexistência de uma base científica objetiva e consensual que elimine controvérsias (Lovbrand e Oberg, 2005), ainda mais com temas politicamente polêmicos e cientificamente complexos e incertos, como são os das questões ambientais (Di Giulio, 2012; Renn, 2008).

Portanto, ao trazer o aconselhamento de especialistas para os processos decisórios do campo ambiental, é possível observar uma expertise ambiental que mobiliza conhecimentos científicos para sustentar suas posições diante de assuntos controversos. Ao desempenhar tal tarefa, as expertises ambientais, ancoradas em suas disciplinas e corpos de conhecimento, delimitam o que é válido ou não (Sarewitz, 2004). Nesse sentido, a apresentação da literatura colaborou para visualizar as audiências públicas enquanto um objeto de pesquisa, pois constitui um espaço em que os especialistas foram chamados para dar suporte ao processo decisório com base em seus conhecimentos técnicos-científicos diversos. Além disso, a partir da revisão bibliográfica é possível notar que as audiências públicas são espaços com disputas entre as diferentes chaves interpretativas em torno das propostas para o projeto de lei geral do licenciamento ambiental. Ainda, os especialistas empregam recursos de retórica para moldar a autoridade da ciência e delimitar o que é

considerado válido ou não na tomada de decisão. Tais questões influenciaram na elaboração e análise da categoria de estratégias de credibilidade.

Assim, o próximo capítulo irá ilustrar o cenário das audiências públicas com a intenção de dar um suporte para as reflexões analíticas seguintes. O entendimento sobre o processo de escolha dos especialistas para participar das audiências públicas e o mapeamento dos setores contribui para criar um pano de fundo para a análise das estratégias de credibilidade e dos pacotes interpretativos mobilizados pelos especialistas.

CAPÍTULO 2

O ACONSELHAMENTO DE ESPECIALISTAS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Este capítulo será destinado a descrever a participação do aconselhamento de especialistas nas audiências públicas sobre o projeto de lei geral do licenciamento ambiental. O objetivo é mapear o cenário das audiências públicas, os setores e especialistas envolvidos nos debates para desenhar um *background* que colabore para o leitor entender o contexto e as análises dos capítulos seguintes. Para compreender o cenário das audiências públicas, a primeira seção vai evidenciar o momento anterior às reuniões, no qual foram realizadas as escolhas dos especialistas convidados. Isto porque o convite feito pelos tomadores de decisão pode ser interpretado à luz da literatura trazida anteriormente sobre como arranjos políticos selecionam os experts que vão participar dos processos decisórios baseado em questões políticas (Nowotny, 2000; Miguel e Velho, 2013). Depois, na segunda seção, serão explicitadas as informações sobre quais foram os setores identificados na pesquisa e como eles estão organizados. A divisão dos especialistas por setores aconteceu, sobretudo, para situar a dissertação dentro dos estudos sobre licenciamento ambiental no Brasil e colaborar para ilustrar diferenças ou semelhanças em relação à participação dos especialistas e das organizações.

2.1 O PROCESSO DE ESCOLHA DOS ESPECIALISTAS

A realização de treze audiências públicas para debater a criação de um marco geral para o licenciamento ambiental aconteceu nos anos de 2019 e 2021 durante um momento decisivo na história do Projeto de Lei (PL) 3729/2004. Apesar de tramitar desde o ano da sua apresentação na Câmara dos Deputados (CD), em 2004, o projeto teve seu regime de tramitação alterado para urgência em 2019 - como descrito na Introdução da dissertação. Devido à sua proposta polêmica, foi criado em 03 de junho de 2019, na Câmara dos Deputados, um Grupo de Trabalho (GT) para “*analisar o marco legal concernente ao licenciamento ambiental brasileiro e apresentar propostas quanto ao seu*

aperfeiçoamento” (Câmara dos Deputados, Ato do Presidente, 06/06/2019).¹⁸ O GT foi coordenado pelo deputado Kim Kataguiiri (UNIÃO/SP) e tinha como integrantes outros dez deputados federais¹⁹ de espectros políticos distintos, como, por exemplo, deputados que compunham a Frente Parlamentar Agropecuária (FPA) e outros da Frente Parlamentar Ambientalista. Através do GT foram realizadas 10 audiências públicas com temáticas distintas na Câmara dos Deputados.

Vale ressaltar, que o GT não é uma instância deliberativa, mas sim consultiva. O Grupo de Trabalho na Câmara dos Deputados é utilizado para promover debates sobre um determinado tema com a finalidade de reunir diversas opiniões para influenciar e/ou sugerir a escrita do relatório final. Segundo Kim Kataguiiri, o *“GT tradicionalmente é utilizado para promover os debates técnicos, justamente por isso nós temos um grupo bastante restrito de deputados que tem mais afinidade, que tem mais interesse com a matéria”* (Kim Kataguiiri, Reunião Deliberativa do GT, 11/06, 2019).²⁰ Ainda, seguiu reforçando que, *“trata-se de um GT com objetivo e espírito técnico para debater o texto friamente. Tem uma preocupação muito grande desse grupo de trabalho de não adiantar o debate político que tem o seu espaço no Plenário, mas efetivamente escutar tecnicamente todas as opiniões”* (Kim Kataguiiri, Reunião Deliberativa do GT, 11/06/2019). O trecho da fala do deputado evidencia a mobilização dos especialistas pelos tomadores de decisão com a finalidade de dar maior legitimidade às escolhas no processo decisório (Jerônimo, 2006; Jasanoff, 2009; Hilgartner, 2000; Miguel e Velho, 2013) à medida que separa o *“debate político que tem seu espaço no Plenário”* e o objetivo do GT com *“espírito técnico”*. A ideia de um aconselhamento de especialistas em torno da criação do projeto de lei geral do licenciamento ambiental mostra a capacidade dos formuladores de políticas de remover algumas questões do domínio da política por meio dos especialistas (Hilgartner, 2000)

Já o Senado Federal, em 2021, após a aprovação polêmica do PL na Câmara dos Deputados - como exposto na Introdução - optou-se por seguir o regimento interno que prevê como competência das comissões responsáveis pela deliberação dos projetos de lei,

¹⁸

Disponível

em:

<<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao/criacao-e-aditamento>> Acessado em: 07/03/2022

¹⁹ Deputados Zé Vitor (PL/MG), Guilherme Derrite (PP-SP), Shéridan (PSDB-RR), Rodrigo Agostinho (PSB-SP), Nilto Tatto (PT-SP), Lafayette de Andrada (PRB-MG), Stefano Aguiar (PSD-MG), Paulo Bengston (PTB-PA), Felipe Franscischini (PSL-PR) e Sérgio Souza (MDB-PR).

²⁰ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=w_sY79Cp0mY&t=10s. Acessado em: 07/03/2022

“realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil” e como competência do presidente da comissão convidar, em virtude de deliberação da comissão, “técnicos ou especialistas particulares e representantes de entidades ou associações científicas” (Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970). Assim, foram realizadas três audiências públicas em conjunto com a Comissão de Meio Ambiente (CMA) e Comissão de Reforma Agrária (CRA), responsáveis por preparar um relatório de deliberação sobre a proposta.

Em ambas as casas, a solicitação de audiências públicas é dada por meio de requerimentos e a seleção dos convidados para participar de cada reunião é prerrogativa dos parlamentares através da elaboração e submissão a votação de requerimentos contendo a lista de convidados dirigidos ao Grupo de Trabalho ou às Comissões responsáveis pelas audiências. Assim, na Câmara dos Deputados, em 10 de junho de 2019, houve a apresentação do requerimento de audiência pública pelo deputado Kim Kataguiri (UNIÃO/SP).²¹ No documento foi apresentada uma lista prévia de convidados por reunião e temas que seriam discutidos em cada uma. Em alguns casos, era informado previamente o nome do convidado e a instituição à qual era vinculado entre parênteses. Em outros casos, havia apenas o nome da instituição, da seguinte forma: “Representante do IBAMA”, “Representante da CNI (Confederação Nacional da Indústria)”, “Representante do Instituto o Direito por um Planeta Verde”.

No dia seguinte à apresentação do requerimento, houve uma primeira reunião deliberativa ordinária do Grupo de Trabalho realizada com a finalidade de discutir a primeira lista de convidados. Na reunião, Kim Kataguiri pontuou que “sobre os nomes sugeridos e sobre os temas vocês podem reparar que você tem setores com interesses que se opõem e a ideia é justamente promover esses debates” (Kim Kataguiri, Reunião Deliberativa do GT, 11/06/2019). No trecho, é possível identificar a existência de nomes sugeridos e ligados a determinados setores. Também, o deputado traz a possibilidade de intervenção no que foi apresentado, sugerindo que os outros parlamentares do Grupo de Trabalho poderiam trazer alterações na agenda, tanto nos temas como nos convidados. O que evidencia o poder de escolha nas mãos dos tomadores de decisão. Estes têm prerrogativa para escolher quem irá discutir e dar suporte ao projeto de lei. Dito isso, nesta reunião foram discutidas algumas alterações na lista de convidados. O deputado Zé Vitor

²¹

Disponível

em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1762484&filename=Tramitacao-REQ+1/2019+GTAMBIEN> Acessado em 07/03/2022

(PL/MG), sugeriu a inclusão de convidados em nome da Frente Parlamentar Agropecuária “a FPA [Frente Parlamentar Agropecuária] trouxe aqui uma lista de sugestão de nomes (...) tenho uma lista e gostaria de apresentar (...) uma lista de debatedores, de pessoas para contribuir [Ofício 101/2019].” (Zé Vitor, Reunião Deliberativa do GT, 11/06/2019). Isto mostra a tentativa de trazer nomes ligados a um determinado setor para as audiências públicas, assegurando a representação da FPA no aconselhamento de especialistas, e ilustrando um alinhamento político entre as posições da FPA e de determinados experts (Miguel e Velho, 2013; Cruz e Cabral, 2019) chamados para dar suporte na construção da lei geral de licenciamento ambiental. No todo foram sete nomes sugeridos, e incluídos posteriormente, a pedido da FPA, sendo eles: Marcílio Caron (representante da Indústria Brasileira de Árvores - IBÁ), Fabricio Rosa (representante da APROSOJA), Thomaz Toledo (Consultor Ambiental de empresa privada), Julia Sagaz (representante da ABIAPE), Marco Antonio Caminha, Leonardo Papp (representante da OCB), Vicente Silva (representante do IPA) e Samanta Pineda (representante da FPA). Vale observar que o nome de Samanta Pineda foi indicado por dois deputados, Zé Vitor (PL/MG) e Sérgio Sousa (MDB/PR) e, ao final, ela foi a representante da FPA presente na audiência pública.

Outro parlamentar, na mesma reunião, o deputado Lafayette (Republicanos/MG) sugeriu a inclusão de um nome:

Um grande especialista, uma pessoa que eu conheço e que conhece profundamente essa matéria, chama-se Júlio Grillo e ele foi superintendente do IBAMA em Minas Gerais. Uma pessoa que tem larga experiência nesse assunto, que faz palestras no Brasil e no mundo, uma pessoa que poderá trazer uma contribuição muito grande para essa comissão (Lafayette, Reunião Deliberativa do GT, 11/06/2019)

Nota-se a intenção de conectar o nome sugerido com a sua autoridade sobre o tema trazendo a experiência profissional (superintendente do IBAMA em Minas Gerais) e conhecimento na área para legitimar o convidado como um especialista pertinente para participar das audiências públicas. Também, o deputado Nilto Tatto (PT/SP) solicitou a participação de um representante da CONAQ, pois, segundo ele, há “*muitos empreendimentos que têm conflitos com os Quilombos, acho que é importante trazer uma representação*” (Nilto Tatto, Reunião Deliberativa do GT, 11/06/2019). Evidenciando seu alinhamento político ao fato de que comunidades quilombolas precisam estar representadas no debate, pois são atores sociais afetados pelo licenciamento ambiental.

Além dos nomes sugeridos na primeira reunião deliberativa do Grupo de Trabalho, ao longo dos meses, com a realização das audiências na Câmara dos Deputados, houve mais dois requerimentos de inclusão de convidados, um do deputado Nilto Tatto (PT/SP), que solicitou a inclusão de Flávio Rizzo - professor de Arqueologia e Conservação da Arte Rupestre da Universidade Federal do Piauí (UFPI)²² - como convidado para “*abordar o tema de patrimônio histórico e cultural*”; e outro da deputada Talíria Petrone (PSOL/RJ), que solicitou a participação da Fundação Cultural Palmares por meio do convite a Leonardo Santana, Coordenador de Articulação e Apoio às Comunidades Remanescentes de Quilombo. Desse modo, os especialistas foram chamados para representar as competências e interesses de questões ligadas ao patrimônio histórico no licenciamento ambiental e dos povos e comunidades tradicionais.²³

Já no Senado Federal, em agosto, o calendário de audiências públicas foi estabelecido por meio do Requerimento nº 6/2021 do presidente da Comissão de Reforma Agrária (CRA), Senador Acir Gurgacz (PDT/RO), que indicou a realização de reuniões de maneira conjunta com a Comissão de Meio Ambiente (CMA), dado que o projeto precisava ser analisado e deliberado em ambas.²⁴ O requerimento estipulou três audiências públicas e ressaltou que “*serão convidados especialistas, técnicos, entidades e segmentos da sociedade*”, não havendo, portanto, uma lista prévia de convidados. O procedimento padrão seria enviar novos requerimentos solicitando a presença dos expositores conforme a proximidade das datas marcadas.²⁵ No Senado Federal foi difícil encontrar um alinhamento político do parlamentar com os especialistas convidados, pois, como eram reuniões conjuntas entre duas comissões, os requerimentos com a lista de participantes podem ter sido influenciados por ambos os presidentes. Assim, em um primeiro momento, o senador Jaques Wagner (PT/BA), presidente da CMA, solicitou a presença de representantes da

²² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1768396&filename=REQ+3/2019+GTAMBIEN> Acessado em: 07/03/2022

²³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1768673&filename=REQ+4/2019+GTAMBIEN> Acessado em: 07/03/2022

²⁴ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaomateria?id=149480>> Acessado em: 12/11/2020.

²⁵ Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9008699&ts=1636660059126&disposition=inline>>
<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9035105&ts=1636660060531&disposition=inline>>
<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9013139&ts=1636660057341&disposition=inline>>
Acessado em 12/11/2021.

Coalizão Clima, Florestas e Agricultura, da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e da Comunidade Acadêmica,²⁶. Portanto, nota-se organizações convidadas ligadas a diversos grupos.

É importante ressaltar que nem todos os setores são chamados a participar da mesma forma. Isto porque, muitas vezes, a participação em audiências públicas no interior do Congresso Nacional está condicionada à busca ativa e direta feita pelas próprias organizações em relação a parlamentares que possam viabilizar seus interesses, demandando um conhecimento e estratégias políticas específicas que não são de domínio de todas as instituições presentes no processo decisório (Cruz e Cabral, 2019). Por isso, o processo de seleção de especialistas é delicado. A negociação nos bastidores, por vezes, é desconhecida. Principalmente, como os parlamentares decidem quem deve ser ouvido, isto é, como chegam a determinados nomes e instituições. Há casos em que as organizações conseguem de antemão se colocar na arena de negociação por meio de lobby e alinhamento político com parlamentares decisivos (Cruz e Cabral, 2019) como no caso do mediador do GT. No trecho a seguir, o deputado Kim Kataguiri (DEM/RJ) na primeira reunião do GT, mencionou sobre a lista prévia de convidados:

Foram negociados tanto com o pessoal da FPA [Frente Parlamentar Agropecuária] que se faz presente aqui, tanto quanto por representantes de ONGs ambientalistas, setores da indústria, representantes da sociedade civil, da ABEMA, dos estados e dos municípios. Então, os tópicos são basicamente os tópicos que tendem a ser mais polêmicos dos pontos do projeto e que tendem a ter alterações do texto base (Kim Kataguiri, Reunião Deliberativa do GT, 11/06/2019).

Nesta fala, a FPA e a ABEMA foram citadas nominalmente. São duas instituições que fizeram parte dos debates das audiências públicas e, diante do que foi mencionado, pode-se inferir que estavam anteriormente participando também das discussões sobre a lista prévia de convidados e temas, nos bastidores. Em outro momento, o deputado Kim Katagui (DEM/RJ) também citou outras organizações:

eu finalizo e agradeço a ajuda de todos, do ISA, da WWF e do Guetta, que está aqui e foi fundamental para contribuir com os debates. A maior parte dos nomes que vieram aqui debater e expor foram indicados pelo Guetta, que tem o seu ponto de vista, mas soube, com muita maestria, indicar pessoas que têm pontos de vista absolutamente contrários e que foram enriquecedores para o debate. A CNA, a FPA, todos contribuíram (Kim Kataguiri, Audiência Pública, 09/07/2019).

26

Disponível

em:

<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9008588&ts=1633525115868&disposition=inline>>

Acessado em: 28/03/2022.

Maurício Guetta, do Instituto Socioambiental (ISA), foi mencionado como um articulador dos especialistas convidados, tanto alinhados ao seu posicionamento ou não. Ele também participou das audiências públicas como convidado e como ouvinte, na plateia. Além disso, a WWF, organização histórica do campo ambiental, foi citada. Bem como duas organizações da área do agronegócio, a FPA e a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA). Portanto, os parlamentares, com a prerrogativa de escolha em relação aos convidados, têm nas mãos a formação do aconselhamento de especialistas nos processos decisórios (Miguel e Velho, 2013). Contudo, no jogo político algumas organizações têm maior capilaridade dentro do processo decisório (Cruz e Cabral, 2019).

Além disso, a seleção dos experts pode ser interpretada diante do espectro político dos deputados e senadores (Miguel e Velho, 2013), pois aqueles ligados a uma agenda política específica, como meio ambiente, povos e comunidades tradicionais ou agropecuária acabam por reivindicar experts ligados a estes setores. Como mencionado acima, os deputados da FPA apresentaram uma lista de especialistas ligados ao setor, enquanto o deputado Nilto Tatto (PT/SP) e a deputada Talíria Petrone (PSOL/RJ) solicitaram a presença de entidades vinculadas à questão quilombola. Também, segundo estudos sobre “lobby” na Ciência Política, o perfil sociopolítico desses deputados é decisivo para determinar a cooperação com os setores, ou seja, a profissão do parlamentar, as bancadas que compõe e o histórico de atuação nos projetos de lei de temáticas parecidas (Cruz e Cabral, 2019).

Por fim, observa-se que em ambas as casas legislativas as reuniões são marcadas desde a sua criação enquanto espaços para trazer atores considerados “técnicos”, aqui chamados de “especialistas” ou “experts”, ao debate do processo decisório. O suporte esperado para a construção da lei geral se baseia na ideia de que as escolhas no processo decisório serão mais bem informadas pelos experts. Além disso, espera-se que as decisões terão maior legitimidade diante da sociedade, consequentemente, não irão gerar conflitos. (Jerônimo, 2006; Jasanoff, 2009). Contudo, ao mesmo tempo, nota-se a existência de arranjos políticos para definir quem irá compor o aconselhamento científico (Miguel e Velho, 2014), uma prerrogativa, que no caso estudado, é dos parlamentares. Estes indicam especialistas com base em seus conhecimentos e experiências profissionais, mas também há um alinhamento político com as pautas em jogo. Além disso, estudos sobre “lobby”

mostram como algumas organizações já têm, previamente estruturadas, estratégias de influência política (Cruz e Cabral, 2019).

A partir do que foi colocado até aqui, a próxima seção, irá apresentar a composição dos setores envolvidos nas audiências públicas sobre a lei geral do licenciamento ambiental, isto é, o número de especialistas e as instituições a que pertencem, bem como a distribuição de especialistas por setor. Isso ajudará a compreender o tamanho de cada setor, os tipos de atividades desenvolvidas e os interesses de cada um deles dentro do processo de licenciamento ambiental.

OS ESPECIALISTAS E OS SETORES PRESENTES NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

A ideia é basicamente reunirmos os representantes de diversos setores, setores produtivo, setor ambiental, setor de floresta plantada, representantes dos municípios, representantes dos estados, representantes de todos os setores da sociedade afetada pelo licenciamento ambiental, o que é uma tarefa bastante complexa dado que praticamente todos os setores da sociedade se interessam e são afetados direta ou indiretamente pelo licenciamento ambiental (Kim Kataguirí, Reunião Deliberativa do GT, 11/06/2019).

A ideia de reunir os experts dentro de setores específicos parte, principalmente, do campo de disputa em torno do processo de licenciamento ambiental e que se reflete na discussão em torno da criação de um projeto de lei geral. O mediador do GT, Kim Kataguirí (DEM/RJ), na primeira reunião proferiu as palavras do início desta seção. Também, em seu discurso final na última audiência da Câmara dos Deputados, mencionou *“aqui foram mais de 70 horas de audiências públicas escutando todos os setores, o setor produtivo, a sociedade civil organizada, os órgãos licenciadores, os servidores dos órgãos licenciadores, diversos setores, praticamente todos os setores interessados”* (Kim Kataguirí, Audiência Pública, 09/07/2019)²⁷. A própria observação sistemática das audiências públicas sugere a existência de grupos divididos por interesses específicos que buscam atuar no aconselhamento de especialistas, pois estão envolvidos no processo de licenciamento ambiental direta ou indiretamente. Desse modo, a pesquisa buscou identificar os grupos envolvidos e categorizá-los, pois a separação em setores se faz útil para compreender o campo em disputa dos enquadramentos e justificativas, bem como dos

²⁷ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/56393>. Acessado em: 07/03/2022

valores e representações das questões ambientais, sociais e econômicas que atravessaram as discussões

De maneira geral, foram convidados profissionais representantes de organizações e instituições que estão envolvidos direta ou indiretamente no processo de licenciamento ambiental. Portanto, atuam e/ou detêm conhecimento sobre a experiência de concessão de licenças. O conjunto de especialistas era composto por consultores jurídicos, técnicos e servidores ambientais, pesquisadores, promotores de justiça, representantes de organizações da sociedade civil, de órgãos licenciadores (municipal, estadual e federal) e dos ministérios. Este aspecto indicou uma ampla variedade de atores considerados aptos a fornecer conhecimento para subsidiar o projeto de lei, sejam amparados na sua formação acadêmica ou experiência prática com o tema, e incluindo integrantes seja dos setores público, privado ou terceiro setor. Assim, a composição do aconselhamento de especialistas das audiências públicas retoma o fenômeno da distribuição social da expertise, pois reforça a ampliação de quais conhecimentos são válidos para subsidiar o processo decisório, abarcando outros tipos de experiência além daquela estruturada nas universidades. O imaginário de que decisões políticas com alto grau técnico sejam guiadas pelo conhecimento científico passa a ser habitado por uma *“nova configuração social, na qual empresas, organizações não governamentais, associações civis, dentro outras instituições passam a ter sua competência socialmente reconhecida na produção do conhecimento válido”* (Miguel e Velho, 2013, p.35).

O critério para a criação dos setores foi principalmente o tipo de atividade desenvolvida pela organização da qual o expert era representante. Portanto, se considerou que os experts estavam ligados a interesses específicos em relação à realidade do licenciamento ambiental de acordo com a instituição a que estavam vinculados. Além disso, os setores foram delimitados considerando de que forma as instituições - e sua função - estavam conectadas com o licenciamento ambiental em alguma etapa do processo, seja como órgão licenciador ou envolvido, empreendimento solicitante, ator jurídico público ou privado e outros atores que representam grupos de interesse como organizações da sociedade civil e entidades de classe. Ao final, estabeleceu-se uma tipologia com cinco setores distintos, sendo eles: Econômico, Sociedade Civil Organizada, Acadêmico, Executivo e Entidade de Classe.

Os setores e a lista de especialistas serão apresentados de forma mais detalhada nas próximas seções. Em seguida, a pesquisa trará um gráfico para ilustrar a distribuição dos especialistas por audiências públicas. Em outras palavras, iremos investigar em quais audiências públicas os setores participaram e a frequência da participação por setor.

Setor Econômico

O Setor Econômico é aquele que reúne organizações relacionadas a alguma atividade econômica, produtiva e de serviços, como a indústria, agropecuária, transporte, advocacia, consultoria ambiental e instituições financeiras ligadas ao processo de licenciamento ambiental. Geralmente, são instituições que solicitam licenças ambientais, portanto os conhecidos - da literatura - “empreendedores” do licenciamento ambiental. A consultoria ambiental foi classificada dentro do Setor Econômico, pois constitui empresa privada contratada pelos empreendedores para realização de avaliações ambientais. Nas audiências, o setor econômico foi representado por quatorze organizações e dezessete experts (Quadro 1). No total são dois escritórios de advocacia (Pineda & Krahn Advogados e Milaré Advogados), quatro organizações representando atividades de agropecuária (CNA, IBÁ, FPA, IPA), seis de indústria (CNI, FIESP, FIESC, CBIC, CNT, Ethos) e apenas uma instituição do sistema financeiro (FEBRABAN). Apesar de o setor reunir Confederações, Federações, Institutos, Frente Parlamentar e empresas privadas de serviços (advocacia e consultoria ambiental), as diversas organizações trabalham na defesa de interesses de atividades produtivas que demandam licenças ambientais e atuam nesta parte do processo, por isso foram classificadas dentro do Setor Econômico. Grande parte dos especialistas tem formação na área do direito e, assim, exercem cargos jurídicos nas instituições, muitas vezes ligados ao meio ambiente, à questão socioambiental e à sustentabilidade. Os que não fazem parte deste campo estão ligados à economia.

A instituição com maior participação nas audiências públicas do Congresso Nacional foi do Setor Econômico: a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Foram convidados cinco especialistas desta organização. Um fato que se constatou nesta pesquisa, mas com lastro em pesquisas anteriores, está relacionado às ações da CNI e do setor empresarial no processo de tramitação do projeto de lei e em outras questões políticas do Congresso. As autoras Cruz e Cabral (2019) investigaram as estratégias utilizadas pela

CNI para influenciar a tramitação da lei geral do licenciamento ambiental. A Confederação, desde 2013, vinha classificando as mudanças nos regramentos do licenciamento como pauta prioritária para a indústria e, conseqüentemente, atuaram no interior das comissões da Câmara dos Deputados que se constituem como arenas decisórias fundamentais para grupos de pressão (RICCI e LEMOS, 2004). Durante o processo decisório na Câmara dos Deputados, a CNI colaborou para alterações no texto do projeto de lei e propôs questões para a construção de relatórios favoráveis ao setor. Outra atuação importante da CNI no processo de tramitação da lei foi a influência que a organização teve para incluir a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) na lista de comissões responsáveis pela deliberação da matéria. Dito isso, a presença massiva da CNI nas audiências públicas para discussão do marco legal do licenciamento ambiental evidencia o poder do setor empresarial como ator político nos processos legislativos (MANCUSO, 2007; DINIZ E BOSCHI, 1999; CABRAL, 2007). Ainda, no trabalho de Cruz e Cabral (20019), as autoras relatam também a colaboração da FPA junto à CNI por meio de uma grande articulação com os parlamentares da bancada ruralista. Portanto, há um alinhamento entre atividade industrial e atividade agropecuária, o que ficará evidente também nos resultados da presente pesquisa, dado que ambas se utilizam de enquadramentos similares no que tange ao PL do licenciamento ambiental.

Em relação ao grupo ligado ao agronegócio, notou-se a existência de teias de instituições que, apesar de distintas, constituem os mesmos interesses. Por exemplo, a representante da FPA, Samanta Pineda, é sócia fundadora do escritório de advocacia Pineda & Krahn Advogados, o qual esteve presente em uma audiência sendo representado por Manuela de Andrade, também sócia do escritório. Em um processo mais minucioso de identificação das organizações presentes no setor econômico, pode-se constatar que a Indústria Brasileira de Árvores (IBÁ) e a Frente Parlamentar Agropecuária (FPA) são instituições ligadas ao Instituto Pensar Agropecuária (IPA).²⁸

²⁸ Em 2011, foi criado o Instituto Pensado Agro (IPA) para apresentar as demandas dos empresários e produtores rurais. Isto é, a face econômica da bancada ruralista, pois a FPA e IPA atuam em conjunto, cada um de seu lado. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2021/09/documento-mostra-quais-os-interesses-e-como-operam-os-representantes-do-agronegocio-em-brasilia/> Acesso em: 07/03/2022

Quadro 1 – Especialistas do Setor Econômico

N	Nome	Instituição	Formação	Currículo
1	Marcos Saes	CNI e Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)	Sem informações	Atuação destacada no assessoramento jurídico de licenciamentos ambientais. Também é Conselheiro do Conselho Superior de Meio Ambiente da FIESP e Consultor Jurídico da CBIC
2	André Luis de Carvalho	CNI	Sem informações	Gerente Jurídico da CNI
3	Júlia Sagaz		Bacharel em Direito (Univali) e pós-graduação em Direito Ambiental (Cesusc)	Diretora Socioambiental Associação Brasileira dos Investidores em Autoprodução de Energia
4	Marcos Abreu Torres		Mestre em Constituição e Sociedade (IDP) e pós-graduação em Direito Ambiental (PUC/SP)	Tem um livro publicado “Conflito de Normas Ambientais na Federação”. Publica também em jornais online como Jota, Poder360 e Revista Consultor Jurídico.
5	Davi Bomtempo		Bacharel em Economia (Centro Universitário de Brasília), especializações em Administração Financeira (FGV), Planejamento, Orçamento e Gestão (FGV) e Gestão de Negócios (IBMEC).	Trabalha há 16 anos na CNI.
6	Marcos Caminha	FIESP	Especialista em Direito Processual Civil (UNIJORGE) e em Direito do Estado (UFBA).	
7	Edson Milaré	Milaré Advogados	Bacharel em Direito (Mackenzie), mestre e doutor em Direito Ambiental (PUC/SP).	Fundador do Milaré Advogados, é procurador da Justiça aposentado e foi criador da Coordenadoria das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente no MPSP.
8	Murilo Portugal	FEBRABRAN	Bacharel em Direito (UFF) e mestre em Economia (Universidade de Manchester)	Foi diretor executivo do Banco Mundial e Diretor Executivo do Fundo Monetário Internacional (FMI). Desde 2011 é presidente da FEBRABRAN
9	Caio Magri	Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social,	Bacharel em Sociologia (USP).	Foi Gerente de políticas públicas da Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e atua desde 2004 no Ethos, sendo presidente desde 2017.
10	Leonardo Papp	Organização das Cooperativas do Brasil - OCB	Doutor Direito Econômico e Socioambiental (PUC/PR), mestre em Direito Ambiental (UFSC) Bacharel em Direito (2002)	Consultor Ambiental da OCB e professor Direito Ambiental no Centro Universitário Católica de Santa Catarina
11	Manuela de Andrade	Pineda & Krahn Advogados	Pós-graduação em Direito Ambiental (PUC/PR)	Advogada e Socia da Pineda & Krahn Advogados
12	Vicente Silva	Instituto Pensar a Agropecuária (IPAR)	Sem informações	Ex-servidor do Ibama

13	Samanta Pineda	Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA)	Especialização em Direito Socioambiental (PUC/PR) e habilitada como Coordenadora de Gestão Ambiental pela Deutsche Gesellschaft für Qualität da Alemanha.	Consultora Jurídica da FPA. Sócia e Advogada da Pineda & Krahn Advogados
14	Patrícia Boson	Confederação Nacional do Transporte (CNT)	Bacharel em Engenharia Civil (PUC/MG)	Diretora da Conciliare Consultoria Socioambiental. Atua como consultora do Programa Ambiental do Transporte CNT.
15	Rodrigo Justus	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA	Formado em Direito e Agronomia (Universidade Estadual de Ponta Grossa)	Assessor técnico sênior da CNA desde 2006
16	Erich Schaitza	Indústria Brasileira de Árvores (IBA)	Bacharel em Engenharia Florestal (UFPR) e mestrado em Tecnologia em Sistemas de Energias Renováveis (Loughborough University)	Pesquisador da Embrapa
17	Thomaz Toledo	Consultoria privada	Biólogo	Ex-servidor do Ibama, foi assessor técnico do Ministério do Meio Ambiente. Atualmente é diretor-presidente da CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo,

Fonte: Elaboração própria

Setor Sociedade Civil Organizada

O setor Sociedade Civil Organizada foi delimitado considerando os diferentes experts chamados para o debate representando ONGs e associações ligadas a questões socioambientais, como preservação ambiental e direitos dos povos e comunidades tradicionais. São instituições que, na maioria das vezes, não demandam nem concedem licenças ambientais, mas, sobretudo, atuam no processo de fiscalização social dos licenciamentos ambientais de forma ampla, isto é, na defesa do meio ambiente e dos direitos de comunidades afetadas pelos licenciamentos. No total, nas audiências houve a participação de nove organizações e oito experts ligados ao Setor Sociedade Civil Organizada (Quadro 2). Dentre as instituições, seis delas têm atuação direcionada à preservação ambiental, enquanto as outras três são voltadas para articulação com povos indígenas, quilombolas e defensoras dos direitos humanos em geral. Contudo, ambas as questões são transversais e as temáticas socioambientais estão interligadas. De maneira geral, a formação dos experts do Setor Sociedade Civil Organizada se aproxima daquela dos especialistas do Setor Econômico, tendo a maioria especialização no campo jurídico. Alguns outros são experts na área da ciência política, filosofia e políticas públicas.

Diferentemente do Setor Econômico, não houve repetição de instituições

interessadas. Apenas um especialista, Raul do Valle, participou de duas audiências públicas, uma na Câmara e outra no Senado, representando organizações distintas, a WWF e a Coalização Brasil Clima, Florestas e Agricultura, respectivamente. O restante dos experts do setor participou apenas de uma reunião e cada organização foi convidada apenas para uma audiência. Contudo, uma observação importante a se fazer é sobre a capilaridade do Instituto O Direito por um Planeta Verde. Oficialmente, a organização foi convidada para uma audiência por meio da diretora Cristina Godoy. Ao mesmo tempo, outros convidados que integram o instituto participaram das reuniões como representantes de organizações distintas, como é o caso de Fernando Walcacer (PUC/RJ), José Rubens (UFPI) e Daniele de Andrade Moreira (PUC/RJ), que compõem o Setor Acadêmico. José Rubens foi presidente do instituto entre os anos de 2013 a 2017. Desse modo, há uma certa capilaridade do Instituto o Direito por um Planeta Verde no aconselhamento de especialistas nas audiências públicas. A organização tem como objetivo ser referência no aprimoramento e consolidação da legislação ambiental ao reunir especialistas em Direito Ambiental.²⁹ Ainda, algumas instituições que compõem o setor são historicamente importantes na defesa de interesses ambientalistas, como a WWF, a SOS Mata Atlântica, o ISA, a CONAQ, a CONECTAS e o Observatório do Clima, fundadas respectivamente em 1971, 1986, 1994, 1996, 2001, 2002.

²⁹ Os profissionais de diversas áreas que integram a equipe do Instituto trabalham voluntariamente. O Instituto “O Direito por Um Planeta Verde” promove um dos maiores congressos de Direito Ambiental do continente, o Congresso Internacional de Direito Ambiental, em São Paulo, onde fica sua sede, além do Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, um evento de referência na área.

Quadro 2 – Especialistas do Setor Sociedade Civil Organizada

N	Nome	Instituição	Formação	Currículo
1	Cristina Godoy	Instituto o Direito por um Planeta Verde	Graduação em Direito (PUC/Campinas)	É Promotora de Justiça desde 1997, atuando nas áreas de Meio Ambiente e Habitação e Urbanismo.
2	Malu Ribeiro	SOS Mata Atlântica	Jornalista, com especialização em políticas públicas e gestão de recursos hídricos.	Diretora de Políticas Públicas da Fundação SOS Mata Atlântica. Atua como representante da organização no Conselho Estadual de Recursos Hídricos.
3	Maurício Gueta	ISA	Bacharel e mestre em Direito Ambiental (PUC/SP)	Desde 2014 é advogado do ISA, antes, foi advogado do escritório Milaré
4	Versilene Francisco	CONAQ	Bacharel e mestra em Direito Agrário (UFG)	Remanescente da Comunidade Quilombola Kalunga. Atualmente é Assessora Jurídica na Terra de Direitos e Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas-CONAQ.
5	Caio Borges	CONNECTAS	Mestre em Direito e Desenvolvimento (FGV) e doutor em Filosofia (USP).	Coordenador de programas (2016 a 2019). Atualmente é Coordenador do Instituto Clima e Sociedade (iCS).
6	Raul do Valle	WWF-Brasil e Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura	Mestre em Direito Econômico (USP)	Diretor de Políticas Públicas do WWF
7	André Lima	IDS – Instituto Democracia e Sustentabilidade	Bacharel em Direito (USP), mestre em Gestão e Políticas Públicas Ambientais (CDS/UnB).	Atuou na Fundação SOS Mata Atlântica, no Instituto Socioambiental (ISA) e no Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam). Foi Secretário de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal (2015-2017).
8	Suely Araújo	Observatório do Clima	Doutora em Ciência Política	Ex-Presidente do Ibama (2016-2018) e Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados.

Fonte: Elaboração própria.

Setor Acadêmico

O Setor Acadêmico foi delimitado considerando os diferentes experts chamados para o debate representando universidades e/ou instituições de pesquisa. Dentro desse setor estão professores universitários de diversas organizações, bem como professores

universitários que foram representando associações de pesquisadores. Portanto, a atividade principal desenvolvida pelas instituições do Setor Acadêmico é a pesquisa. No todo, esse setor participou das audiências por meio de sete organizações e oito experts (Quadro 3) distribuídos em cinco faculdades e/ou universidades e duas associações. Apenas uma instituição esteve representada duas vezes, por especialistas distintos, a PUC/RJ. Por se tratar de uma discussão de ordenamento jurídico, foram convidados pesquisadores da área do Direito Ambiental - aqueles ligados ao Instituto o Direito por Um Planeta Verde. Desse modo, o currículo dos especialistas possui afinidade com o campo jurídico como nos outros setores apresentados. Parte dos experts são pesquisadores do direito e outra parte se distribui em Antropologia, Arqueologia, Engenharia e Biologia. Além de professores universitários, alguns têm experiência no processo de licenciamento ambiental na prática, como no caso de Nilvo Silva e Flávio Rizzo.

Quadro 3 – Especialistas do Setor Acadêmico

N	Nome	Instituição	Formação	Currículo
1	Nilvo Silva	FGV	Bacharel em Engenharia Química e mestre em Ecologia (UFRGS).	Ex-Diretor de Licenciamento do IBAMA.
2	Fernando Walcacer	PUC/RJ	Bacharel em Direito (PUC/RJ)	Diretor da Associação de Professores de Direito Ambiental do Brasil - APRODAB, do Instituto O Direito por um Planeta Verde e do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (IBAP).
3	Daniella de Adrada Moreira		Bacharel em Direito (PUC/RJ), mestrado e doutorado em Direito da Cidade (UERJ)	
4	José Rubens Morato Leite	UFSC	Doutor em Direito Ambiental (UFSC), mestre em Direito (University College London)	Ex presidente do Instituto "O Direito por um Planeta Verde (2013-2018); Coordenador do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco, do CNPq. Publicou os livros "Ecologização Do Direito Ambiental Vigente" e "Dano Ambiental"
5	Flávio Rizzi	UFPI	Mestrado e doutorado em Arqueologia (USP).	Participa de projetos acadêmicos e de licenciamento ambiental em Arqueologia desde 1995.
6	Luís Enrique Sánchez	USP	Bacharel em Engenharia de Minas e em Geografia (USP) e doutorado em Economia dos Recursos Naturais e do Desenvolvimento (École Nationale Supérieure des Mines)	
7	Alexandre Turra	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)	Bacharel em Biologia (Unicamp), mestrado e doutorado em Ecologia (Unicamp)	
8	Andrea Zhouri	Associação Brasileira de Antropologia (ABA) e UFMG	Bacharel em Ciências Sociais (UFMG), mestre em Antropologia Social (Unicamp) e doutorado em Sociologia (Universidade de Essex), Inglaterra (1998).	Presidente da ABA

Fonte: Elaboração própria

Setor Executivo

O Setor do Executivo foi delimitado considerando os diferentes experts chamados para o debate representando as entidades federais (ministérios, órgãos ambientais e autarquias) envolvidas no processo de licenciamento ambiental. Parte do setor está ligada a entidades demandantes de licenças ambientais como o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) e o Ministério da Infraestrutura (MINFRA). Outra parte se constitui de entidades federais que fazem parte do processo de licenciamento ambiental como concedente de licenças, como, por exemplo, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a Fundação Palmares, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) participa do processo como entidade de financiamento do licenciamento ambiental, portanto mais próximo do setor econômico. Vale ressaltar que o Ministério do Meio Ambiente (MMA), ligado ao segundo grupo, não participou das audiências públicas. No todo foram sete organizações e onze especialistas convidados para as audiências.

Os ministérios convidados (MAPA e MINFRA) foram representados por dois especialistas. Já o IBAMA foi representado por três experts. Desse modo, MAPA, MINFRA e IBAMA foram as organizações do setor com maior presença nos debates sobre licenciamento ambiental. Vale ressaltar que nas reuniões do Senado Federal, o órgão ambiental federal IBAMA e outros órgãos envolvidos no licenciamento ambiental, como FUNAI, Fundação Palmares e ICMBio, não estiveram presentes. Nas audiências do Senado Federal, apenas os ministérios, que fazem parte do grupo demandante de licenças, participaram.

Quadro 4 – Especialistas do Setor Executivo

N	Nome	Instituição	Formação	Currículo
1	Márcio Mazzaro	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Bacharel em Direito e especialização em Direito Ambiental (FGV) e Inovação do Agronegócio (UFSC)	Procurador da CONAB (CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento) desde 1978; Advogado Assistente da Consultoria Jurídica do MAPA desde 2004; Diretor Regional para o Centro Oeste da União Brasileira de Advocacia Ambiental desde 2016.
2	Mateus Salomé do Amaral	Ministério da Infraestrutura	Bacharel em Engenharia Ambiental (UFV) e mestre em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos (UnB).	Foi Analista Ambiental do IBAMA, atuando na Diretoria de Licenciamento Ambiental e Subsecretário de Gestão Ambiental e Desapropriações do Ministério da Infraestrutura (MINFRA)
3	Jonata Souza da Trindade	IBAMA	Bacharel em Geologia (UnB) e Gestão de Políticas Públicas (UnB), com especialização em	Coordenador de Mineração e Obras Cíveis do IBAMA. É servidor da carreira de Analista de Infraestrutura do Ministério do Planejamento.
4	Rogério Rocco	ICMBIO	Bacharel em Direito (UCAM), mestre em Direito da Cidade (UERJ) e Doutor em Sociologia (UFF)	Analista ambiental do ICMBio e professor de Direito Ambiental. Foi Secretário de Meio Ambiente de Niterói (2000); Superintendente do IBAMA/RJ (2005-2008).
5	Rodrigo Bulhões	FUNAI	Sem informação	Coordenador do Componente Indígena de Transporte e Mineração (COTRAM/CGLIC/DPDS) na Fundação Nacional do Índio
6	Julevanea Olegário	IBAMA	Sem informação	
7	Leonardo Santana	Fundação Cultural Palmares	Bacharel em Engenharia Florestal (UFPE)	Coordenador de Articulação da Fundação Cultural Palmares. Consultor na área de desenvolvimento sustentável, regularização e licenciamento ambiental.
8	Rafael Pontes Feijó	BNDES	Bacharel em Direito (UERJ) e MBA Executivo (UFRJ)	Advogado do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES desde 2005.
9	Claúdia Jeanne da Silva Barros	IBAMA	Bacharel em Ciências Sociais (UFPB), mestre em Antropologia (UnB).	Professora por 15 anos em vários Centros Universitários do Distrito Federal; técnica em políticas públicas do Ministério do Meio Ambiente (MMA); analista ambiental do Ibama desde 2010 e coordenadora da Coordenação de Energia Elétrica, Nuclear e Dutos (COEND) desde 2014.
10	Larissa Carolina Amorim dos Santos	Ministério da Infraestrutura	Sem informação	Coordenadora de Transporte Substituta da Diretoria de Licenciamento Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)

11	Vanessa Prezotto Silveira	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Bacharel em Agronomia (USP)	Trabalhou nas empresas Raizen e Tereos. Em 2020 foi assessora da Confederação Nacional da Agropecuária. De 2021 a 2022 foi Chefe da Assessoria Especial de Meio Ambiente do MAPA
----	---------------------------	---	-----------------------------	--

Fonte: Elaboração própria.

Setor Entidade de Classe

O setor de Entidades de Classe foi delimitado considerando os diferentes experts chamados para o debate representando associações de servidores ambientais e/ou órgãos de diferentes níveis da federação (nacional, estadual e municipal) e conselhos de classe profissional. Portanto, são experts que atuam dentro do processo de licenciamento ambiental, principalmente como servidores ambientais e experts que atuam na regulamentação de profissionais que trabalham em alguma etapa do processo como aqueles ligados ao CREA e à OAB. Assim, constitui um setor focado nos profissionais da esfera pública ou privada do licenciamento ambiental, atuantes como demandantes ou concedentes de licenças. No todo foram sete organizações e dez experts.

Quadro 5 – Especialistas do Setor Entidade de Classe

N	Nome	Instituição	Formação	Currículo
1	Elisabeth Uema	Associação Nacional dos Servidores Ambientais Federais (ASCEMA)	Sem informação	Secretaria Executiva da ASCEMA
2	Rogério Menezes	Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMA).	Sem informação	Presidente da ANAMA
3	Joana Neri Giglio	Associação dos Servidores de Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado da Bahia (ASCRA)	Bacharel e mestra em Engenharia Ambiental (UFSC). Especialista em Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA).	Membro da Associação dos Servidores de Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia (ASCRA)
4	Cristina Seixas Graça	Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA)	Bacharel em Direito (Universidade Católica do Salvador) e especialização em Direito Ambiental (Universidad de Castilla-La Mancha).	Professora da Escola Baiana de Direito e Gestão e promotora de justiça do Ministério Público da Bahia

5	Ana Beatriz Ulhoa Cobalchini	CREA/SP	Bacharel em Engenharia Ambiental (Universidade Católica de Brasília).	Foi Conselheira Regional da Câmara Especializada da Engenharia Civil, Geologia, Minas e Agrimensura do CREA-DF (2019-2021). Atualmente, atua como Assessora técnica do Licenciamento ambiental do Instituto Brasília Ambiental - IBRAM - DF
6	Alan	CREA/DF		
7	Cristiano Vilargo	Associação Nacional dos Servidores Ambientais Federais (ASCEMA)		
8	Germano Luiz Gomes Vieira	Associação Brasileira de Entidade Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA)	Bacharel em Direito pela (FDMC), pós-graduação em Educação Ambiental e Mestre em Direito Público pela Universidade Católica Portuguesa.	Atuou na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais e foi presidente da Associação Nacional das Entidades Estaduais de Meio Ambiente.
9	Marcelo	Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMA).		
10	Marina Gadelha	Comissão de Meio Ambiente da OAB Federal	Bacharel em Direito (UFPB), mestre em Direito (Universidade de Coimbra) e doutorado pela UFPE.	Presidente da Comissão Especial de Mudanças Climáticas e Desastres Ambientais. Antes, era sócia e advogada Erick Macedo Advocacia. Também foi Presidente da Comissão Nacional de Direito Ambiental da OAB.

Fonte Elaboração própria

DISTRIBUIÇÃO DOS SETORES POR AUDIÊNCIA PÚBLICA

Após a apresentação dos setores, é importante pontuar como se deu a distribuição dos setores por audiência pública e a frequência de participação dos especialistas, com a finalidade de colaborar para o entendimento do cenário das reuniões. A Quadro X faz um resumo dos setores e ilustra a frequência de participação de cada setor nas audiências públicas. Nota-se que o Setor Econômico teve a maior capilaridade dentro da discussão sobre o projeto de lei ao participar de doze audiências, ausente apenas em uma reunião do Senado Federal. Em seguida, está o Setor Acadêmico em nove audiências e o Setor Sociedade Civil Organizada com a presença em oito reuniões. Por fim, o Setor Executivo e o Setor Entidades de Classe estiveram presentes em sete e seis audiências, respectivamente. Há uma diferença significativa entre o setor com maior frequência, o

Econômico, e o de menor frequência, o de Entidades de Classe, tendo o primeiro o dobro da participação do segundo.

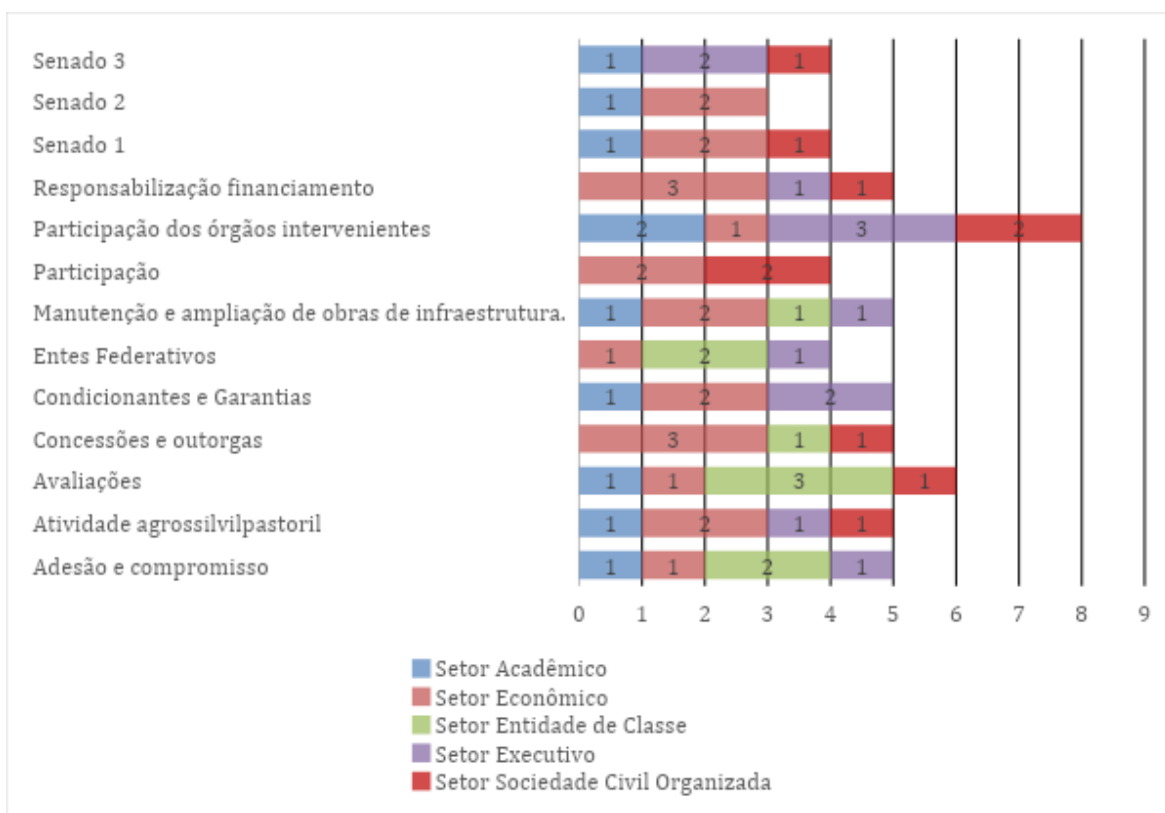
Quadro 6 – Distribuição dos setores por número de especialistas, instituições e audiências

Setor	N de especialistas	N de instituições	N de audiências
Econômico	17	12	12
Executivo	11	7	7
Entidade de Classe	10	7	6
Sociedade Civil	8	9	8
Acadêmico	8	7	9

Fonte: Elaboração própria

O Gráfico 1 ilustra a distribuição de setores por audiências públicas e colabora para evidenciar o motivo pelo qual o Setor Entidade de Classe e o Setor Executivo, mesmo sendo o terceiro e segundo setores com mais especialistas, com respectivamente dez e onze experts, atrás apenas do Setor Econômico, estiveram em menor quantidade de audiências. Houve uma maior concentração de especialistas dos setores em uma mesma audiência, com três e até quatro especialistas do setor em uma única reunião.

Gráfico 1 - Distribuição dos setores por sessão das audiências.



Fonte: Elaboração própria

Ao final, o capítulo trouxe um mapeamento das audiências públicas e dos setores envolvidos no debate, principalmente com a intenção de dar ao leitor um pano de fundo para compreender as análises dos capítulos seguintes. Em resumo, são cinco setores identificados na pesquisa: Setor Econômico (dezessete especialistas), Setor Acadêmico (oito especialistas), Setor Sociedade Civil Organizada (oito especialistas), Setor Executivo (onze especialistas) e Setor Entidade de Classe (dez especialistas). Observou-se a participação de um amplo leque de instituições envolvidas direta ou indiretamente com o processo de licenciamento ambiental no Brasil. Ao total foram 54 especialistas de 42 instituições diferentes. De maneira geral, grande parte dos especialistas tem formação na área do direito e são do campo jurídico. Tal fato tem forte ligação com as questões que estão sendo discutidas nas audiências públicas, visto que os debates giram em torno de propostas para o texto de uma lei geral do licenciamento ambiental. Portanto, fortemente ligadas ao ordenamento jurídico.

Diante do cenário apresentado com base na observação sistemática das audiências públicas, os próximos capítulos vão se concentrar na análise de discurso do aconselhamento de especialistas. O Capítulo 3, logo em seguida, irá apresentar o conceito de estratégia de credibilidade elaborado para identificar os recursos discursivos mobilizados pelos especialistas para sustentar seu papel de autoridade dentro do debate.

CAPÍTULO 3

ESTRATÉGIAS DE CREDIBILIDADE DO ACONSELHAMENTO CIENTÍFICO

O Capítulo 3 tem o objetivo de investigar por meio da análise de discurso do aconselhamento de especialistas presentes nas audiências públicas como a autoridade da ciência foi construída, contestada e mantida. Baseada na perspectiva teatral de Goffman, e na aplicação desta teoria sociológica aos Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia feita por Hilgartner (2000), foram identificados recursos discursivos mobilizados pelos especialistas na busca por afirmar e desempenhar seu papel de autoridade na tomada de decisão. Os recursos identificados foram sistematizados em categorias criadas pela autora e chamadas de “estratégias de credibilidade”, isto é, estratégias usadas para produzir e estabilizar a credibilidade enquanto especialistas nas audiências públicas sobre a lei geral do licenciamento ambiental. São quatro estratégias de credibilidade delimitadas na presente pesquisa, que serão apresentadas na seguinte ordem: 1) Porta-voz; 2) Credenciais e uso de dados; 3) Etiqueta do debate. Assim, ao longo do capítulo, a cena das audiências públicas vai ser reconstruída através da apresentação dos rituais de condução das reuniões para, a partir daí, trazer os trechos textuais dos discursos dos especialistas, que, conseqüentemente, vão formando evidências empíricas das categorias de estratégias de credibilidade citadas. Isso ajudará a compreender como os especialistas *performam* o papel de autoridade no tema e buscam ter suas afirmações aceitas como válidas.

PORTA-VOZ

Em todas as treze audiências públicas realizadas havia um parlamentar para coordenar as reuniões. Na Câmara dos Deputados o mediador do Grupo de Trabalho foi o deputado Kim Kataguirí (UNIÃO/SP) e no Senado Federal foram os presidentes das

comissões, Jaques Wagner (PT/BA) e Acir Gurgacz (PDT/PR). A coordenação das audiências públicas segue ritos procedimentais expressos nos protocolos internos das casas legislativas: uma fala de abertura para leitura do requerimento de solicitação da audiência e em seguida a leitura da lista de convidados. No caso das audiências públicas estudadas, quando presenciais, a leitura da lista de convidados consistia também na condução dos experts convidados para a mesa principal. Quando em sistema remoto, apresentava-se os convidados apenas por meio da voz. Durante a apresentação era comum mencionar nome, cargo e instituição do especialista participante. O mediador de ambas as casas concedia a palavra a cada especialista em uma ordem aleatória. O convidado cordialmente agradecia o convite e a participação, saudava os outros colegas da mesa e iniciava sua exposição. Por vezes, os convidados se conheciam e saudavam um ao outro em tom de reencontro.

O início da exposição, de maneira geral, consistia em uma apresentação pessoal e uma menção em relação a qual instituição o especialista estava representando, daí resulta a identificação de uma categoria denominada “porta-voz”. Em tom de formalidade, os experts iniciavam suas apresentações nas reuniões de uma forma bem parecida: mencionando a sua filiação institucional: *“gostaria, inicialmente, de agradecer o convite que foi feito pelo deputado ao Instituto Direito por um Planeta Verde, entidade da qual estou diretora e por isso vim falar”* (Setor Sociedade Civil Organizada, Instituto Direito por um Planeta Verde); *“obrigado, deputado, inicialmente gostaria de agradecer o convite do Ministério da Infraestrutura para participar desse debate aqui”* (Setor Executivo, Ministério da Infraestrutura); *“queria falar que a gente representa a ANAMA - Associação Nacional de órgãos municipais de Meio Ambiente - de todo território nacional.”* (Setor Entidade de Classe, ANAMA). Assim, já no começo do discurso, o especialista se coloca enquanto “porta-voz” de uma organização, isto é, aquele que expõe a posição e contribuição a partir de um lugar específico de expert *“sou o Raul, sou diretor de Justiça Socioambiental do WWF Brasil e vou apresentar um pouco qual é a nossa visão sobre o projeto”* (Setor Sociedade Civil Organizada, WWF); *“agradecer o convite por estar aqui falando em nome da CNI”* (Setor Econômico, CNI); *“gostaria de dizer também que estou aqui representando a Câmara Brasileira da Indústria da Construção* (Setor Econômico, CBIC).

A apresentação pessoal consiste em uma tarefa central da participação do aconselhamento científico no processo decisório, pois, segundo Hilgartner (2000, p.8), no

início da cena teatral as identidades dos personagens, seus interesses e o significado das suas ações ainda não estão estabelecidos. É nesse momento que os indivíduos passam a construir o que exibem, gerenciando informações e aparências para promover impressões favoráveis ao público (Goffman, 2004). No caso estudado, os especialistas buscam se apresentar diante de um público específico, os tomadores de decisão, com a finalidade de mostrar porque suas narrativas devem ser levadas em consideração nas propostas debatidas sobre o marco geral do licenciamento ambiental. Dessa forma, a categoria de porta-voz surge para começar a delimitar a identidade daqueles especialistas e dar um retorno inicial ao público, moldando a situação (Goffman, 2004; Hilgartner, 2000). Esta estratégia de credibilidade desempenha, principalmente, a tarefa de definir quem é quem no debate. Isto é, onde o especialista está localizado no mapa dos setores envolvidos na discussão em torno do licenciamento ambiental no Brasil, o que é uma questão fundamental quando se está sentado em uma sala com outros especialistas, representantes de setores alinhados ou antagônicos. Ser porta-voz de uma instituição pode demarcar certas representações sociais, econômicas e ambientais, bem como determinadas visões de mundo. Portanto, as performances de porta voz sustentam, sobretudo, o papel de especialista vinculado a uma organização e que demarca determinadas posições.

Desse modo, os discursos analisados demonstram como os experts estavam presentes nas audiências públicas com a finalidade de demarcar e defender uma posição abertamente, *“aí nós entramos aqui, na questão do agro, que são aqueles pontos a que nós da CNA, obviamente, como uma confederação que trabalha para os produtores rurais, nos dedicamos no decorrer desta lei”* (Setor Econômico, CNA); *“quando eu falo “eu entendo” também é um posicionamento do Ministério da Infraestrutura,”* (Setor Executivo, MINFRA); *“eu acho o seguinte: nós temos que trabalhar a nossa proposta enquanto Ministério da Agricultura”* (Setor Executivo, MAPA); *“a minha colocação aqui, respondendo pela diretoria de licenciamento, é na parte operacional da proposta”* (Executivo, IBAMA); *“e, obviamente que, convidada pela frente parlamentar da agropecuária, eu acabei me atendo aqui no artigo 8º. Primeiro: as atividades agropecuárias agrosilvopastoris estavam fora do licenciamento, estavam dispensadas”* (Setor Econômico, FPA); *“deixando uma mensagem clara de que na visão da WWF Brasil e eu diria das organizações socioambientais, a participação social não é só uma forma de dar eficácia ao licenciamento”* (Setor Sociedade Civil Organizada, WWF).

Os representantes do Setor da Entidade de Classe em especial, se utilizaram desta estratégia, pois estavam ali representando diversos profissionais, o que fica evidente em seus discursos com falas em terceira pessoa: “*a associação de servidores de meio ambiente e recursos hídricos, não traz especificamente para a LAC nenhuma proposta de melhoria porque a gente não entende que é uma modalidade possível de licenciamento ambiental*”; “*todos os estados da Federação organizados na ABEMA são favoráveis à desburocratização e nós não temos que ter medo de falar isso, mas devemos entender que desburocratização não significa um cheque em branco para regramentos*” (Setor Entidade de Classe, ASCEMA). Um exemplo bem interessante sobre a questão da representação dentro desse setor é o caso da ASCEMA. A especialista representante deixou claro desde o início da sua fala que “*na verdade, a posição que eu vou trazer não é uma posição individual minha*”. Antes da reunião, houve uma assembleia entre os membros da entidade que juntos construíram uma posição e pontos que deveriam ser expressos na audiência, portanto era o posicionamento “*de um coletivo de trabalhadores da área ambiental, que se dispuseram a sentar e discutir*” para uma representante apresentar suas reivindicações. Portanto, a produção de autoridade passa inicialmente pela construção de uma identidade enquanto representante de uma organização, que, por sua vez, está ligada a um setor. Neste cenário, aqueles tomadores de decisão mais alinhados a determinados grupos e interesses começam, desde o início da cena, a se identificar com o especialista e suas propostas (Hilgartner, 2000).

Por vezes, também era realizada uma explicação sobre qual era a organização participante, “*a ABEMA é uma instituição que reúne 48 Associados, dentre eles órgãos da administração [são as 27 secretarias mais algumas autarquias e Fundações]. Então nós estamos falando numa amplitude de 48 órgãos aqui*” (Setor Entidade de Classe, ABEMA). Além disso, parte dos convidados apresentavam o trabalho da organização, as atividades realizadas e princípios norteadores, principalmente, conectando esses pontos a questões socioambientais, como nos exemplos a seguir:

Eu queria aqui, em nome da Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura, agradecer muito o convite para participar desta audiência, sobre um assunto que é tão importante para o presente e para o futuro do País. Eu queria, primeiro, fazer uma introdução do que é a Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura, que eu acho que é relevante. Nós somos um movimento multissetorial que se formou com o objetivo de propor ações e influenciar políticas públicas que levem ao desenvolvimento de uma economia de baixo carbono no Brasil, criando

empregos de qualidade, estimulando a inovação, a competitividade global do Brasil e gerando riqueza para toda a sociedade. Hoje a coalizão congrega mais de 300 empresas, associações empresariais, centros de pesquisa e organizações da sociedade civil e é, portanto, um dos principais centros de convergência democrática do País (Setor Sociedade Civil Organizada, Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura).

Eu estou aqui representando a CNI e o Fórum de Meio Ambiente do setor elétrico. O fórum representa 18 entidades de todos os segmentos do setor como geração, transmissão, distribuição e consumo. O fórum diante da constante interação com o poder público e como iniciativa privada é visto como principal agente de interlocução do setor elétrico para as questões socioambientais. O FMASE desde a sua criação em 2004, busca garantir o desenvolvimento do setor elétrico de maneira sustentável, sendo que um dos temas frequentemente estudado é o licenciamento ambiental (Setor Econômico, CNI).

Também, em relação à apresentação das instituições e à *performance* de porta-voz, os especialistas representantes das entidades da administração pública envolvidas no licenciamento federal (IBAMA, FUNAI, Fundação Palmares, e os ministérios) usaram grande parte do tempo de fala para descrever as atividades da entidade, as leis, portarias, decretos e estrutura institucional (Diretorias e Coordenações) que regem a sua administração, bem como expunham informações detalhadas sobre a sua função dentro do procedimento de licenciamento ambiental:

Eu trouxe uma apresentação sobre como é a atuação da FUNAI no processo de licenciamento ambiental e ao longo da apresentação eu vou fazer uns comentários de alguns dispositivos da proposta. A FUNAI é um órgão envolvido no licenciamento ambiental, ela atua junto aos órgãos licenciadores, seja o órgão federal ou os órgãos estaduais e os órgãos municipais e o seu papel de diretrizes é analisar os estudos referentes aos impactos sobre os povos e terra indígenas, não só as terras indígenas (...) e acompanhar e fiscalizar as medidas de mitigação e compensação e deve garantir também a participação das comunidades indígenas a todas as etapas do processo de licenciamento (Setor Executivo, FUNAI).

Diante disto, nota-se a importância desta estratégia de credibilidade para a construção de autoridade dos especialistas vinculados ao Setor de Executivo. Eles demarcavam como aquela entidade da qual representavam participa efetivamente do processo de licenciamento ambiental dada a atual legislação, com a finalidade de demonstrar as mudanças que ocorreriam caso o marco geral em construção entrasse em vigor e as possíveis consequências, fossem elas positivas ou negativas. Por outro lado, entidades da administração pública federal caracterizadas como demandantes do licenciamento ambiental (MINFRA e MAPA), portanto atuantes na outra ponta do processo de licenciamento ambiental, não tinham a mesma prática. Assim, dentro do

mesmo setor havia estratégias distintas de *performance* de porta-voz, o que consiste em maneiras de gerenciar informações diferentes, principalmente, influenciadas pelo lugar da entidade dentro do processo de licenciamento ambiental, isto é, licenciador ou licenciado.

A partir dos discursos apresentados, observa-se como os especialistas buscavam demonstrar a ligação entre a organização e o tema do licenciamento ambiental. Em outras palavras, era uma espécie de explicação do porquê da organização ter sido convidada para participar de reuniões consideradas importantes para subsidiar o processo decisório sobre a formulação de uma lei geral do licenciamento ambiental. Dessa forma, o rito de apresentação da organização constitui em uma estratégia de credibilidade à medida que enquanto porta-voz de uma instituição que é considerada pertinente, a sua participação também pode ser vista como legítima. No caso da apresentação institucional de natureza jurídica e funções da FUNAI, IBAMA, Fundação Palmares e IPHAN, os especialistas moldam uma estratégia de credibilidade que busca dar autoridade às entidades federais responsáveis por licenciar empreendimentos. Dado o contexto inicial de uma fala, esta estratégia causava uma impressão favorável ou desfavorável a depender do público, alinhado ou não às representações sociais, ambientais e econômicas daquela organização e setor com outros.

Ao contrário dos outros setores trazidos nos exemplos até agora, no Setor Acadêmico há uma peculiaridade. Parte dos representantes deste setor não estavam presentes nas audiências como porta-vozes de uma instituição, pois não podiam falar em nome da universidade de que faziam parte. Por exemplo, um professor da Universidade de São Paulo (USP) ponderava no debate sua posição em relação à sua experiência enquanto pesquisador e acadêmico, muito longe de ser a posição da USP:

Agradeço pelo convite e pela oportunidade de poder trazer à consideração dos senhores alguns resultados de trabalhos de pesquisa científica, desenvolvidas não apenas por mim, mas por colegas da Universidade de São Paulo e de outras universidades, relativos ao que vai ser a essência da minha contribuição, o conteúdo técnico dos processos de licenciamento (Setor Acadêmico, USP).

Nesse sentido, outro convidado filiado à Fundação Getúlio Vargas (FGV) deixou claro que *"obviamente, o que eu falo aqui não tô representando a Fundação Getúlio Vargas (FGV), tô representando a minha experiência em trabalhar com licenciamento em todos os níveis da federação por quase 20 anos"* (Setor Acadêmico, FGV). Desse modo,

parte dos especialistas do Setor Acadêmico não se encaixam na categoria de porta-voz. Todavia, uma parte do Setor Acadêmico também esteve presente representando grupos de pesquisadores como é o caso da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), portanto, utilizam a estratégia de credibilidade do porta-voz.

CRENCIAIS E USO DE DADOS

Na categoria anterior, se observou um padrão entre os especialistas no momento inicial das suas falas e uma primeira estratégia de credibilidade. Ao continuarem a exposição, novas estratégias iam emergindo nas audiências públicas. Para além de demarcar um lugar de porta-voz, os especialistas mobilizavam sua credencial enquanto especialistas na área, bem como dados e referências internacionais como parte das estratégias de produção da autoridade, com a finalidade de garantir que suas contribuições em torno dos novos regramentos do licenciamento ambiental fossem interpretadas enquanto argumentos embasados no conhecimento técnico-científico. Desse modo, buscavam afastar suas posições do campo político (Hilgartner, 2000).

Foi possível observar esse ponto em momentos distintos. Primeiramente, quando o especialista expunha sua formação acadêmica e discorria sobre suas atividades laborais do passado; segundo, quando trazia estudos, dados e exemplos para o debate. Nesse sentido, os experts delimitavam suas experiências, tanto acadêmicas como no mercado de trabalho em relação ao processo de licenciamento ambiental, com a finalidade de construir seu papel de especialista na área, portador de conhecimento técnico-científico o que conseqüentemente, construía um limite, ou seja um uma barreira com questões políticas. Portanto, quando os representantes da ciência entram em palco, uma das suas performances consiste na representação da credencial de especialista, *“sem querer abusar muito da minha fala, eu queria só colocar uma questão que, como analista ambiental responsável, que sempre trabalhou na parte de socioeconomia nos licenciamentos ambientais”* (Setor Entidade de Classe, ASCEMA); *“eu sou Engenheira Florestal de formação, eu sou analista ambiental desde 2011 e venho acompanhando toda essa caminhada do projeto de lei de licenciamento desde que ingressei no serviço público”* (Executivo, ICMBio); *“eu vou tentar complementar um pouco em alguma medida o que*

foi falado, usando aqui o chapéu que eu tenho que é um chapéu de professora de Direito Ambiental da PUC do Rio” (Setor Acadêmico, PUC/RJ). Além disso, o próprio especialista, por vezes, deixa claro e reivindica a necessidade de ser escutado enquanto profissional da área, como nos dois exemplos a seguir da ASCEMA:

nós entendemos que é fundamental que aqueles que executam, que levam adiante o licenciamento ambiental, os técnicos que trabalham com licenciamento ambiental, que se defrontam diuturnamente com várias coisas que não estão previstas na legislação e que a gente tem que ter a capacidade de avaliar, de discutir e dar os melhores encaminhamentos, é importantíssimo que a gente seja ouvido nessa discussão do projeto de lei que na verdade vai reger nossa vida daqui para frente profissionalmente (Setor Entidade de Classe, ASCEMA).

Com base nos trechos trazidos, nota-se que os especialistas utilizam de diversos recursos em suas narrativas para afirmar a sua experiência, principalmente, na área socioambiental. Um discurso frequentemente mobilizado é o de mencionar os anos de experiência, *“eu trabalhei muito tempo no licenciamento, trabalhei durante 12 anos no licenciamento de portos (Setor Entidade de Classe, ASCEMA); “dito isso, eu faço a minha primeira contribuição, talvez advinda da minha prática pessoal. Tive oportunidade ao longo desses 17 anos, de participar de muitas audiências públicas” [dentro do processo de licenciamento ambiental] (Setor Entidade de Classe, OAB); “nos últimos 20 anos, eu atuei no setor especificamente de produção agropecuária, (...) e com interface direta com instituições de licenciamento, com os entes de licenciamento e de autorização” (Executivo, MAPA); “eu sou analista ambiental do Ibama, trabalho no Rio de Janeiro desde 2002, então trabalho com licenciamento ambiental, fico muito honrado de apresentar a contribuição que advém dessa experiência” (Executivo, IBAMA); “nossa, por que que temos vários órgãos ambientais e uma advogada? Temos uma advogada porque eu estou lá na ponta, muitas vezes pedindo licenciamento ambiental” (Setor Econômico, FPA).*

Outro ponto importante ao longo dos discursos está relacionado com o debate de temáticas específicas do licenciamento ambiental e os tipos de conhecimentos mobilizados. No caso da reunião sobre o papel jurídico dos Entes Federativos, um especialista especificou seu conhecimento na área, *“eu dou aula, na universidade, de Federalismo e Políticas Públicas, é meu tema. Eu tenho um respeito enorme pelas entidades subnacionais, seja os Estados, seja os Municípios, e acho que o nosso Brasil concentra*

coisa demais na União” (Setor Sociedade Civil, Organizada, Observatório do Clima). Outro exemplo ocorreu na audiência pública que debateu as contribuições do Zoneamento Ecológico Econômico, *“fruto de quatro anos de estudo aqui no Centro de Desenvolvimento Sustentável da UnB, (...) fui fazer esse estudo pra ver de que maneira o Zoneamento pode ser uma ferramenta, (...) Durante três anos, uma das coisas mais importantes que a gente fez na Secretaria do Meio Ambiente foi a aprovação do Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal”* (Setor Sociedade Civil, IDS). Dessa forma, os especialistas selecionam dentro dos seus conhecimentos aquilo que consideram importante para consolidar seu papel de representante da ciência e causar uma boa impressão ao público.

Além das credenciais relacionadas à formação acadêmica e experiências profissionais, os especialistas mobilizaram estudos técnico-científicos e exemplos de casos da realidade em que atuaram no processo de licenciamento ambiental enquanto materiais para legitimar suas posições e produzir a autoridade da ciência nas arenas das audiências públicas, *“ai vamos um pouquinho para os dados. Esses dados aqui foram todos retirados do sistema de informações que a gente tem que é usado para emissão de licenças ambientais”* (Setor Entidade de Classe, ASCRA); *“eu só queria fazer as contribuições de alguns dados porque a gente tá falando de um projeto que é duro”* (Setor Acadêmico, UFPI). Além de dados em suas apresentações, parte dos experts trazem produtos elaborados pela instituição que representavam e que estavam relacionados às questões do licenciamento ambiental, como a CNI e o Instituto Socioambiental (ISA):

Segundo um estudo recente do Instituto Socioambiental, eles fizeram a conta em Minas Gerais, pelo texto, usando o texto, e chegaram à conclusão que 85,6% dos processos de licenciamento de atividades minerárias poderiam ser licenciados por LAC – 85,6%. O estudo acabou de ser finalizado. Então, como estará a LAC no texto, eu acho que provavelmente é o pior ponto, é o mais perigoso (Setor Sociedade Civil Organizada, Observatório do Clima).

E, logo na sequência, a gente faz a referência internacional, um trabalho que a CNI executou em termos de comparativo com os países do G7 para saber como esses países têm tratado a questão do licenciamento ambiental (...) Aqui é apenas para ressaltar a importância de uma pesquisa que a CNI realizou recentemente, direcionando o licenciamento ambiental principalmente nos órgãos estaduais e municipais, quase 90% (...) Todo o material que a CNI tem a respeito do licenciamento ambiental, tais como as pesquisas, as consultas, todo o material que foi produzido em relação a esse assunto está disponível no nosso canal Indústria Sustentável. É só colocar no Google que ele já aparece como *top 1* (Setor Econômico, CNI).

No setor de portos, por exemplo, os dados que a gente tem é que 50% dos licenciamentos ambientais nesse setor estão judicializados e no setor hidrelétrico esse número chega a 100%, então algo está errado com o licenciamento ambiental e algo precisa ser feito (...) Um outro dado que eu queria trazer aqui, o Brasil está mal em vários rankings de competitividade mundial. (...) Tem uma **pesquisa da FGV**, por exemplo, uma pesquisa feita com gestores na área ambiental de órgãos públicos, identificou que 45% deles identificaram que a principal função do licenciamento ambiental abre aspas “ É servir como um instrumento estratégico de planejamento regional e gestão territorial”, quer dizer, no nosso entender é uma visão equivocada, o que faz planejamento regional e gestão territorial são os instrumentos de planejamento regional e gestão territorial e não um ato administrativo (Setor Econômico, CNI).

Dessa forma, os exemplos trazidos servem para compreender como o aconselhamento de especialistas busca revestir seus argumentos como discursos científicos com o objetivo de embasar a tomada de decisão. Também, outro recurso presente nas narrativas dos especialistas era a menção a referências internacionais, como *“adotar uma política de evidente aumento do desmatamento vai isolar o País ainda mais”*. (...) *O recente relatório divulgado pelo comitê ambiental da OCDE diz muito explicitamente que o Brasil tem falhado em conter o desmatamento”* (Setor Sociedade Civil Organizada, Coalizão Brasil, Clima, Floresta e Agricultura); E outro convidado, de setor distinto, tratou do mesmo relatório, *“a gente entende que a Avaliação Ambiental Estratégica, “a gente” digo a comunidade internacional de práticas de avaliação de impactos, (...) essa vem de um documento da OCDE”* (Setor Acadêmico, UFPI); A OCDE e outros acordos internacionais são frequentemente mencionados nos discursos, *“dentro da OCDE, a gente sabe que 40% dos instrumentos econômicos dizem respeito ao meio ambiente e sustentabilidade. (...). Há a questão também do Acordo Mercosul-União Europeia, (...) e o pilar central é o Acordo de Paris”* (Setor Econômico, CNI). Outra instituição mencionada como referência é o Banco Mundial, *“no âmbito internacional – mais uma vez, não? –, uma série de entidades. Eu mencionei anteriormente, no âmbito da legislação, mas, no âmbito das instituições financeiras, são bem conhecidas as regras do Banco Mundial”* (Setor Acadêmico, USP)

e aqui eu quero dizer que, do ponto de vista internacional – e eu vou usar aqui os critérios do Banco Mundial, para não usar critérios de órgãos ambientais (...) E, para usar os critérios dos bancos multilaterais, que são considerados boas práticas internacionais, eu vou citar aqui alguns casos em que haja o impacto em habitats críticos e que afetam a conservação da biodiversidade (Setor Acadêmico, FGV).

Desse modo, os especialistas recorrem aos estudos, relatórios, e exemplos de boas práticas internacionais para influenciar o debate de maneira que, ao trazer seus argumentos, usavam as referências como exemplos bem-sucedidos que deveriam ser seguidos. A utilização desses materiais considerados relevantes serviu para legitimar suas posições, *“não sou eu que estou dizendo, é a Embrapa monitoramento por satélite (Setor Econômico, FPA). No mesmo sentido, ao longo dos discursos, os especialistas buscavam delimitar a necessidade de um “debate técnico” devido ao caráter da discussão, definindo aquilo que deveria ser trazido para o debate, “esse tema é um tema absolutamente técnico, complexo e você já percebeu que existe de fato grandes possibilidades de consenso em relação a esse texto justamente pelo seu caráter técnico” (Setor Sociedade Civil Organizada, ISA); vai ter que fundamentar muito bem fundamentado, e aí nós estamos reduzindo discricionariedade, dando elementos objetivos, técnicos, muitas vezes científicos pra que seja uma tomada de decisão fundamentada, qualificada, legítima (Setor Sociedade Civil Organizada, IDS); “reforço novamente que a legislação a ser desenhada tem, sim, que ser baseada num projeto de base técnico-científica, que dê respaldo aos técnicos e ao produtor, ao empreendedor, e que esses requisitos, então, sejam de forma racionalizada” (Setor Executivo, MAPA). Os trechos demonstram como o aconselhamento de especialista mobiliza os limites do que é ciência e o do que é política, isto é, operam o trabalho de fronteira, com a finalidade de garantir sua autoridade mesmo em debates que envolvem conflitos de interesse (Gyrien, 1999; Jasanoff, 2009).*

Ao trazer estudos, referências, experiências particulares e casos empíricos, o aconselhamento de especialista mobiliza uma estratégia de credibilidade importante, a saber, o uso da suas credenciais de especialista e de dados para afirmar a cientificidade da suas posições, produzindo sua autoridade sobre a temática para ter seus argumentos considerados relevantes dentro da criação de um marco geral. Portanto, demonstram como a habilidade de oferecer autoridade não é inata ou automaticamente concedida a qualquer grupo que procura isso, mas algo que os especialistas devem afirmar e produzir. (Hilgartner, 2000).

ETIQUETA DO DEBATE

Além das estratégias de credibilidade citadas até aqui, uma questão importante também é compreender de qual maneira os especialistas se expressavam uns em relação aos outros e como outros especialistas os interpretavam. Uma investigação possível é analisar como os especialistas se comunicam com os outros presentes, como citam as falas dos colegas participantes da mesa de debate, respondem questionamentos e ideias conflitantes, ou ainda, discordam e concordam dos argumentos apresentados. Assim, emergiu a categoria de "etiqueta do debate" que colabora para entender como o debate entre os experts pode ser considerado uma performance teatral. Segundo Hilgartner (2000), debater sobre propostas é teatral à medida que as recomendações do aconselhamento de especialistas e as possíveis respostas a elas são apresentadas para persuadir e produzir credibilidade. No caso estudado, observa-se que tal estratégia de credibilidade serve para buscar aliados, desse modo, aumentando as vozes que defendem um determinado posicionamento.

Como mencionado anteriormente, no início das falas alguns especialistas cumprimentavam os outros convidados presentes. Nesta prática, por vezes, já se evidenciava algumas relações amistosas entre setores divergentes, *“cumprimento aqui os amigos todos da mesa (...) aqui do Vicente [Setor Econômico, IPA], que vem aqui representando o setor produtivo agropecuário, Maurício Guetta [Setor Sociedade Civil Organizada, ISA], do movimento socioambiental, cumprimentar todos os amigos e assessores e consultores aqui também”* (Setor Sociedade Civil Organizada, IDS); *“antes de começar quero cumprimentar toda a mesa aqui presente, o diretor Jônatas [Setor Econômico], o querido Fábio, a Samanta [Setor Econômico, FPA], com quem já tive o prazer de conversar e conhecer em outra oportunidade* (Setor Entidade de Classe, ABEMA). Além disso, durante os discursos, era comum a interação com as falas de convidados anteriores, na qual o especialista marcava sua concordância ou discordância em relação à posição de outro que o antecedeu. Como no caso de um expert do Setor da Sociedade Civil Organizada que em diversos momentos da sua fala se opõem ao “colega” do Setor Econômico, *“então nós somos entusiastas dos processos de planejamento territorial, (...) e nisso concordo em parte com o que o colega da CNI colocou”*. Depois continua, *“acreditamos diferentemente do colega da CNI, de que embora eu concorde em parte de que não existe uma liberdade geral para corrida ou piso da guerra ambiental dos*

estados. Mas, por fim, aponta uma discordância, mencionando exatamente qual foi a fala do expert do Setor Econômico que ele discorda:

“queria discordar com o que o representante da CNI falou sobre as obras de grande impacto, ele falou assim “Olha nós temos a licença ambiental como uma licença vinculada, ou seja, o sujeito pede a licença e não tem nenhuma decisão que não seja eu vou te dar dependendo das condicionantes”. Para as grandes obras não é assim necessariamente, (Setor Sociedade Civil Organizada, WWF)

Foi possível observar outro exemplo entre as representantes do Setor da Sociedade Civil Organizada e do Setor do Executivo, no qual a primeira inicia fazendo uma aproximação com a segunda ao mencionar um período em que trabalharam juntas, *“foi minha Diretora no licenciamento do Ibama, na Diretoria de Licenciamento, e sabe disso, sabe que eu tento, eu opto pela tentativa de racionalização de processo”* (Setor Sociedade Civil Organizada, Observatório do Clima). Mas, em seguida, pontuou a divergência em relação à posição da colega: *“o texto, por isso, está longe de ser uma lei única, elogiada pela Larissa, porque gerará legislação completamente diversa entre os Estados* (Setor Sociedade Civil Organizada, Observatório do Clima). Ao final, a resposta da representante do Setor Executivo veio em tom de reforçar a discordância, se dirigindo em relação a dois experts de setores divergentes, porém próximos na posição, *“faço um contraponto aqui a uma fala da Suely e a uma fala do Nilvo. Vou até ler aqui, no art. 8º, o inciso VIII (...) eu compreendo que aqui (...) conceito de manutenção e melhoramento não inclui ampliação da capacidade”* (Setor Executivo, MINFRA). Também houve uma discordância pontual por parte do Setor do Executivo em relação ao Setor Acadêmico, *“o professor Fernando disse que ele entende que o processo não pode ser célere de forma alguma, que deve ser mesmo demorado para ver mais opções. Na minha opinião, me permita discordar, professor”* (Setor Executivo, MINFRA).

Quando os setores discordavam, havia a demarcação dos pontos de divergência. Contudo, o que parece necessário salientar é que, ao mesmo tempo, parte dos experts prezavam também por demarcar a proximidade com a posição de outros especialistas. Desse modo, considerando que nas reuniões estavam presentes especialistas de diferentes setores, faz sentido pensar que os experts estavam frequentemente demarcando posições para buscar aliados. Principalmente quando eram considerados referência no tema, como no caso de pessoas da comunidade acadêmica. Os professores Nilvo (FGV) e Luiz Sánchez

(USP) eram frequentemente citados: *“no item que eu acredito que seja fundamental, retomando a minha fala, que é o acesso, que é, na verdade, a questão de requisitos legais, que o Sr. Nilvo colocou muito claramente”* (Setor Executivo, MAPA); *“e é também uma oportunidade pra gente trazer esse aprendizado dessa caminhada toda como o professor Sánchez bem colocou* (Setor Entidade de Classe, ASCEMA); *“e aí tangenciando o tema da Avaliação Ambiental Estratégica, fazendo um pouco de coro com o professor Sánchez também”* (Setor Entidade de Classe, ASCEMA). De todos os experts convidados do Setor Acadêmico, Nilvo (FGV) e Sánchez (USP) estiveram presentes em uma audiência da Câmara dos Deputados e em outra do Senado Federal, portanto, foram considerados também pelos parlamentares - que têm a prerrogativa de escolha - como autoridades dentro da discussão do licenciamento ambiental.

Também, Maurício Guetta (ISA) e Suely Araújo (Ex-Presidente do Ibama, Ex-Consultora Legislativa e representante do Observatório do Clima) eram citados como especialistas de referência. Ambos, além de convidados das audiências públicas, foram ouvintes na plateia do auditório da Câmara dos Deputados, e eram lembrados por outros especialistas convidados, *“o Maurício Guetta trouxe pontos importantes, técnicos, nesse projeto de lei* (Setor Executivo, Fundação Palmares); *“o Maurício Guetta eu sei que comentou isso na fala dele e outros comentaram também, uma decisão recente do Supremo Tribunal Federal de outubro de 2008”* (Setor Acadêmico, PUC/RJ); Principalmente, citavam a Suely que há época era funcionária da Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados, responsável pelo acompanhamento e auxílio na escrita do relatório final do projeto, e já havia sido presidente do IBAMA, *“cumprimentar a todos aqui presentes na presença da Celeste, e na presença da Sueli que eu concordo aqui que são as legisladoras mor aqui da casa”* (Setor Econômico, FPA); *“aí o pessoal do meio ambiente falou: “de jeito nenhum vai ficar dispensado!”, até a própria Sueli veio, a gente conversou a respeito disso já em mais de uma oportunidade”* (Setor Econômico, FPA); *“ eu sempre res senti da necessidade de uma coisa: de um locus de ponderação de interesses, de relevantes interesses públicos. Me refiro a quê? Quando você tem, e a Sueli deve ter n exemplos disso”* (Setor Econômico, IPA).

Os experts citados tanto do Setor Acadêmico, como do Setor Sociedade Civil Organizada eram atores já conhecidos dentro do campo em torno dos debates sobre licenciamento ambiental, isto é, fora da arena das audiências públicas. Assim,

mencioná-los como pessoas de referências pode ser uma estratégia de credibilidade da “etiqueta do debate” para demonstrar proximidade com o profissional com experiência reconhecida na área. Além de buscar persuadir o público, a mobilização de outros especialistas pode ser considerada uma ferramenta para delimitar aliados, tal qual outras estratégias evidenciadas ao longo deste capítulo. Desse modo, há um empenho para aumentar vozes em torno de uma mesma narrativa, para assim, ter suas recomendações reforçadas.

Ademais, a estratégia de credibilidade da “etiqueta do debate” colabora para compreender o que Hilgartner (2000, p.8) chama de "gerenciamento de palco", isto é, mecanismos que são empregados pelo aconselhamento de especialistas para controlar o que é exibido publicamente e o que está escondido em nome da autoridade. As negociações políticas nos bastidores para as escolhas dos especialistas, por exemplo, - como apontada nas seções anteriores - não entram em cena. Mesmo que, nos bastidores e na prática cotidiano do licenciamento ambiental, os especialistas se encontrem em setores antagônicos com interesses distintos, no cenário das audiências públicas, apresentam um tom amistoso de discordância e ainda, mobilizam especialistas de outros setores como referência profissional para trazer legitimidade para sua apresentação, bem como mostrar bom relacionamento e trânsito dentro da área.

Por fim, a associação do aconselhamento de especialistas à dramaturgia, como sugere Hilgartner (2000, 2004) ocorre de maneira bastante evidente a partir das categorias identificadas na pesquisa. A elaboração do conceito de estratégias de credibilidade evidencia recursos discursivos mobilizados pelos especialistas de todos os setores. A performance de porta-voz, o uso de credências e dados e a mobilização da etiqueta do debate são práticas sistematizadas a partir da análise de discurso que demonstram como se dá a participação do aconselhamento de especialistas dentro de um campo em disputa, onde, frequentemente, suas recomendações podem ser contestadas e por isso, eles buscam produzir e estabilizar seu papel de autoridade.

Assim, o Capítulo 3 apresentou as estratégias de credibilidade mobilizadas pelos experts para sustentar suas recomendações em torno do projeto de lei como válidas e relevantes em detrimento de outras. Isto porque nas audiências públicas o debate em torno da alteração e adequação de um novo marco geral suscitava diversas chaves interpretativas sobre os problemas e soluções para o licenciamento ambiental no Brasil. É neste cenário,

que o próximo capítulo irá investigar os enquadramentos e justificativas em torno das narrativas do aconselhamento de especialistas, isto é, os pacotes interpretativos em disputa.

CAPÍTULO 4

OS PACOTES INTERPRETATIVOS MOBILIZADOS PELO ACONSELHAMENTO DE ESPECIALISTAS: VALORES E REPRESENTAÇÕES DE QUESTÕES AMBIENTAIS, SOCIAIS E ECONÔMICAS DOS DIFERENTES ATORES

O Capítulo 4 irá apresentar os resultados da análise de discurso à luz do marco metodológico dos pacotes interpretativos que tem o objetivo de investigar quais são os principais enquadramentos e posicionamentos empregados pelos especialistas dos diferentes setores identificados nas audiências públicas sobre a lei geral do licenciamento ambiental. A perspectiva dos pacotes interpretativos, ancorada na noção de enquadramento de Goffman (2012), pode colaborar para a obtenção de resultados, sobretudo, porque busca compreender as narrativas apresentadas, que estão atravessadas por valores e representações da realidade em torno do licenciamento ambiental no Brasil. Em outras palavras, fatos e posicionamento se articulam e evidenciam valores e representações ambientais, sociais e econômicas dos setores existentes. Os especialistas revestem essas narrativas de relevância pública e fornecem um enquadramento através dos quais outros especialistas e os próprios tomadores de decisão vão compreender o fato de uma determinada forma. Além disso, por meio deste estudo será possível identificar narrativas distintas que entram em embates na esfera pública em busca de legitimidade e uma posição de privilégio (Paula, 2021).

De maneira geral, cada pacote interpretativo é composto de uma ideia central sobre o licenciamento ambiental, isto é, interpretações que fornecem uma determinada compreensão do instrumento licenciatório. Um olhar focado no que considera ser a questão mais importante dentro do processo de licenciamento ambiental. Este olhar leva a um determinado posicionamento sobre as propostas existentes no projeto de lei. Tanto a ideia central como o posicionamento dos pacotes interpretativos expressam valores e representações particulares sobre questões ambientais, sociais e econômicas dos setores

identificados na pesquisa. Para melhor esquematizar os pacotes interpretativos durante a apresentação dos resultados usaremos a “matriz de assinatura” (Gamson e Lach, 1981) que consiste em uma Quadro com os principais dispositivos de assinatura dos pacotes interpretativos de enquadramento e de justificativa. Assim, a partir da análise de discurso foram identificados cinco pacotes interpretativos, que serão apresentados na seguinte ordem: 1) Valorização do Meio Ambiente; 2) Direito dos Povos e Comunidades Tradicionais; 3) Subdimensionamento dos Impactos Sociais; 4) Papel do Estado; 5) Viabilidade Operacional.

A seguir, será desenhado o campo de disputa em torno das narrativas empregadas pelo aconselhamento científico dos setores envolvidos. Isto porque o aconselhamento de especialistas mobiliza as narrativas em busca de relevância pública para influenciar os tomadores de decisão na elaboração e deliberação do projeto de lei. Por isso, cada especialista que se utiliza de diferentes pacotes interpretativos, segundo a teoria de Gamson, é classificado como “patrocinador”. Isto é, atores que defendem e disseminam uma determinada interpretação das propostas em debate. Desse modo, o objetivo é compreender quais são os pacotes interpretativos que cada setor mobiliza, como se posicionam em relação às esferas social, ambiental e econômica do licenciamento ambiental e como os setores se aproximam e se distanciam dentro do campo em disputa.

VALORIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

A análise de discurso das audiências públicas mostrou que uma parcela dos experts do Setor Acadêmico, Setor Entidade de Classe e do Setor Sociedade Civil Organizada mobilizam uma narrativa centrada na valorização do meio ambiente, ou seja, três dos cinco setores identificados na pesquisa. O enquadramento principal construído ao redor das propostas discutidas está relacionado à valorização do meio ambiente como ator central dentro do processo de licenciamento ambiental. Consolidou-se como posicionamento desse pacote interpretativo a exigência de incluir como um dos critérios de concessão de licenças ambientais o critério locacional, o qual não está contemplado nas diversas versões do projeto de lei discutido nas audiências públicas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Em outras palavras, um segmento dos especialistas considera necessário que o licenciamento ambiental no Brasil englobe uma avaliação prévia do contexto e das

especificidades do local em que ocorrerá a construção e operação de atividades econômicas. Ao dar foco à questão da localização, a narrativa busca priorizar a esfera ambiental dentro do instrumento licenciatório. Ademais, o pacote interpretativo está ligado a duas propostas centrais do projeto de lei que eram frequentemente discutidas nas audiências públicas e podem ser consideradas pontos de polêmicos entre os setores, qual seja, a proposta de dispensa de licenciamento ambiental para determinados tipos de atividades e a proposta de inclusão da modalidade de Licença por Adesão e Compromisso (LAC). Os experts que se utilizavam do pacote interpretativo da Valorização do Meio Ambiente se posicionaram de forma contrária às duas propostas citadas.

Em relação à primeira proposta, a nova normatização em debate é distinta dos procedimentos atuais de licenciamento ambiental à medida que apresenta um rol de atividades já previamente indicadas como isentas e dispensadas de absoluta realização do licenciamento ambiental. No artigo 8º da quarta versão do projeto de lei está escrito:³⁰

Art. 8º Não estão sujeitas a licenciamento ambiental as seguintes atividades ou empreendimentos:

I – de caráter militar previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, nos termos de ato do Poder Executivo;

II – serviços e obras direcionados à melhoria, modernização, e manutenção de infraestrutura de transportes em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão, incluindo dragagens de manutenção (Câmara dos Deputados, 4ª versão do relator, 08/08/2019).

Nesse sentido, o marco geral proposto tem como um dos critérios de necessidade de licenciamento ou não, o tipo de atividade que será licenciada. Desse modo, se for uma das atividades listadas, estas não precisam passar pelo processo de licenciamento ambiental. Este critério é recorrentemente chamado nos discursos do aconselhamento de especialistas das audiências públicas de “tipologia”. A segunda proposta que está diretamente relacionada com a mobilização do pacto interpretativo é a inclusão da Licença por Adesão e Compromisso (LAC) trazida como um tipo de procedimento de licenciamento ambiental considerado simplificado. No artigo 2º e 23º da quarta versão do projeto de lei estão colocados os regramentos gerais para o funcionamento da Licença por Adesão e Compromisso:

³⁰

Disponível

em:

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental/documentos/outros-documentos/texto-base-4a-versao-apresentado-em-08-08-2019>. Acessado em: 07/03/2022

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: (...)

XI: Licença ambiental por adesão e compromisso (LAC): licença que autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios, pré-condições, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidas pela autoridade licenciadora. (...)

Art. 23. O licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso pode ocorrer se atendidas, cumulativamente, as seguintes condições:

I – a atividade ou o empreendimento que não seja de significativo impacto ambiental;

II – sejam previamente conhecidos:

a) as características da região de implantação;

b) as condições de instalação e operação da atividade ou empreendimento;

c) os impactos e riscos ambientais da tipologia da atividade ou empreendimento;

d) as medidas de controle ambiental necessárias (Câmara dos Deputados, 4ª versão do relator, 08/08/2019).

Baseado nos dispositivos citados a LAC é uma licença emitida a partir da apresentação de uma declaração de compromisso do empreendedor conferida e aprovada diante de uma lista de condicionantes previamente estabelecidas pelos órgãos ambientais. O texto, em seu artigo 10º, também traz a vinculação da LAC para “*serviços e obras direcionados à ampliação de capacidade e pavimentação em instalações pré existentes ou em faixas de domínio e de servidão*” (Art. 10º da 4ª versão do relator, 08/08/2019). Portanto, não prevê a exigência de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) nos casos listados. Parte dos especialistas que se direcionam para a priorização da esfera ambiental compreendem a dispensa prévia de qualquer tipologia de empreendimento e a LAC como propostas problemáticas, pois, segundo eles, não abrangem aspectos específicos de cada contexto de instalação por meio, por exemplo, de algum tipo de estudo prévio de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA).

Nessa perspectiva, um argumento comum marcado por parte dos especialistas dos diferentes setores que mobilizam a narrativa é a delimitação de um critério mais específico para definir a dispensa de licenciamento ou a licença simplificada. No caso das propostas existentes no projeto de lei, o critério é apenas o tipo de atividade a ser licenciada. Para eles, o critério sugerido é o impacto ambiental, o qual tem como um de seus elementos a localização, “*a gente sabe que impacto ambiental é o somatório de duas coisas: o tipo de atividade - uma usina nuclear é diferente de um parque eólico - e do contexto em que o empreendimento é colocado*” (Setor Acadêmico, FGV). Assim, o especialista do Setor Acadêmico propõe um critério duplo para definir impacto ambiental: tipologia e

localização. Ainda, outro expert do Setor Acadêmico afirma, *“pra se chegar a esse grau de impacto tem uma série de variáveis e não simplesmente qual é a tipologia daquela atividade, qual é natureza da atividade, mas uma série de variáveis”* (Setor Acadêmico, PUC/RJ). Um especialista Setor Entidade de Classe também considera importante, *“você enquadra o empreendimento de acordo com a sua tipologia e a sua localização, a partir dessa identificação que você traz os impactos ambientais (...) é aí que está o coração do licenciamento ambiental”* (Setor Entidade de Classe, CREA/DF). Por fim, o especialista do Setor Sociedade Civil Organizada pondera: *“tem um pressuposto básico que a localização e a vulnerabilidade territorial de recursos naturais (...) são fundamentais pra definir grau de impacto, riscos e respostas* (Setor Sociedade Civil Organizada, IDS). Diante dos trechos apresentados, é possível notar que são recorrentes os discursos reforçando a necessidade de incluir no projeto de lei a relação entre tipologia - tipo de empreendimento ou atividade - e a localização - contexto da instalação. Vale ressaltar que este regramento não consta nos diversos textos apresentados para o marco legal, portanto, *“a questão da localização, questão das características ambientais de onde o empreendimento está sendo proposto está fora desse PL. Isso do meu ponto de vista fragiliza bastante o projeto de lei”* (Setor Acadêmico, FGV).

Diante desses trechos, uma representação singular sobre a esfera ambiental emerge, em que é dada centralidade ao meio ambiente à medida que os discursos apontam conceitos como “localização”, “local”, “contexto” e/ou “território”. Conceitos que, sobretudo, remetem à priorização das questões ambientais dentro do texto do projeto de lei. Assim, as narrativas apresentadas sustentam valores de responsabilidade ambiental à medida que inserem o aspecto locacional como elemento fundamental para a elaboração de um marco legal. Lembra um especialista *“quando a gente muda a lei, nós não podemos mudar a **essência** [do licenciamento ambiental] que é descobrir o impacto naquela localização”* (Setor Entidade de Classe, CREA/SP). Ao longo dos discursos, uma parcela dos especialistas procura evidenciar como a variável ambiental é essencial no projeto de lei, *“não dá pra deixar escapar a variável ambiental (...) a defesa do meio ambiente efetivamente no licenciamento e em todo o aperfeiçoamento de marco legal aplicável à questão ambiental”* (Setor Acadêmico, PUC/RJ). Desse modo, os discursos estão frequentemente consolidando a valorização do meio ambiente como ator principal do licenciamento ambiental. Por exemplo, quando o expert do Setor Acadêmico se refere ao

dispositivo de dispensa de licenciamento pondera que ali “*a defesa do meio ambiente não está sendo observada*” (Setor Acadêmico, PUC/RJ). Também, o especialista do Setor Entidade de Classe em determinado momento da sua fala coloca que a “*nossa missão, (...) é defender um ambiente.*” (Setor Entidade de Classe, ASCEMA). Outro expert do mesmo setor enfatiza que as discussões em torno dos novos regramentos para o licenciamento ambiental no Brasil “*deveriam basear (...) no pilar da proteção ambiental, também acho que poucos hesitaram em considerar proteção socioambiental*” (Setor Entidade de Classe, ASCEMA). Nota-se, portanto, a valorização do meio ambiente e da proteção ambiental como foco baseada em um valor ambiental central que é a sustentabilidade. Ainda, conectam a necessidade de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para a vida em sociedade:

Na Constituição, tá lá no artigo 225, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, (...) então, vejam, todas as questões sempre ligadas ao licenciamento, como eu disse – proteger a fauna e a flora vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade. (Setor Sociedade Civil Organizada, SOS Mata Atlântica).

A valorização do meio ambiente e da sustentabilidade dentro do instrumento licenciatório são pautas de uma parcela do Setor Acadêmico, Setor Entidade de Classe e do Setor Sociedade Civil Organizada. A justificativa central consiste em afirmar que não há como prever impactos ambientais negativos e positivos de um empreendimento apenas pela categoria da atividade econômica. Isto porque, argumentam alguns especialistas, o Brasil é um país com grande diversidade biótica, física e socioeconômica. A diversidade do país é uma das causas centrais da necessidade de mobilizar a questão locacional dentro do projeto de lei, “*o Brasil é um país mega diverso, é um país assim que tem diferenças sociais, é um continente, é um mundo à parte, você tem a maior biodiversidade, existem diferenças culturais, sociais, econômicas profundas*” (Setor Entidade de Classe, ASCEMA). Ainda, fazem comparações ilustrativas, “*não há como liberar uma atividade em todo país (...) se nós estivéssemos na Dinamarca, nós poderíamos, perfeitamente, passar uma isenção de licenciamento (...). A Dinamarca tem uma diversidade desse tamanho (...) é um país desse tamanho*”, mencionou o especialista sinalizando com as mãos que é uma diversidade pequena (Setor Acadêmico, FGV). O mesmo especialista reforçou o argumento em uma audiência do Senado Federal, “*nós estamos falando aqui do Brasil, da proteção enorme de patrimônio ambiental que nós temos no Brasil e que vai ser*

jogado fora num projeto de lei” (Setor Acadêmico, FGV). Desse modo, a representação do meio ambiente e da sustentabilidade, ao longo dos discursos, é complementada com a questão da biodiversidade. A esfera ambiental continua como central nesta narrativa.

Segundo este segmento de especialistas presentes nas audiências públicas, caso o meio ambiente não seja considerado no processo de licenciamento ambiental, haverá consequências graves. Ao longo das apresentações, frequentemente, são lançados exemplos como recursos argumentativos para ilustrar a incompatibilidade entre a instalação de uma atividade econômica e a preservação ambiental, bem como das possíveis consequências de eventuais dispensas de licenciamento, como previsto no projeto de lei:

Então é isso, como o meu tempo está esgotado, eu pediria essa reflexão sobre (...) os tipos de empreendimentos que são dispensados dentro de um licenciamento. Vou usar só como exemplo aqui a questão da silvicultura, a questão das plantações. O IPHAN hoje trabalha dessas categorias de empreendimentos, subcategorias porque para o ponto de vista do patrimônio arqueológico, a gente fazer um licenciamento de uma área que você vai ter um bosqueamento, vai ter um corte daquelas árvores, você não vai uma intervenção no solo, você não vai ter um impacto ao patrimônio arqueológico, mas a partir do momento que a gente tá falando da retirada do destocamento, a gente tem a possibilidade sim de ter um impacto muito grande (Setor Acadêmico, UFPI).

Um ponto muito importante que a Coalizão julga que deve ser necessariamente revisto é o que impede a adoção de medidas para evitar o desmatamento associado à instalação de obras de infraestrutura, como rodovias e hidrelétricas, em regiões remotas do País. Todos nós sabemos que a abertura e a pavimentação de rodovias induzem o aumento exponencial da ocupação em suas margens, razão pela qual a maior parte do desmatamento ilegal se concentra em áreas próximas a elas (...) Isso vai gerar um impasse que nos colocará, enquanto País, diante de duas opções terríveis: ou vamos aprovar obras que induzem o desmatamento sem que haja nenhuma medida de controle para poder controlá-lo, o que vai nos colocar num caminho de alto desmatamento, saindo longe das nossas metas de zerar o desmatamento até 2030; ou, alternativamente, não poderemos mais construir ou asfaltar rodovias em locais sensíveis ao desmatamento ilegal, pois o empreendedor estará proibido de adotar medidas de apoio ao poder público que possam evitar o impacto previsto (Setor Sociedade Civil Organizada, Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura).

Os especialistas retratam casos da realidade em que os aspectos locacionais não foram considerados no processo de concessão de licença. Entre algumas consequências citadas, os exemplos giram em torno de danos irreversíveis, como nos casos de vazamento de óleo, desmatamento e perda de patrimônio histórico. Portanto, questões que, resumidamente, segundo o especialista do Setor Sociedade Civil Organizada representam um retrocesso ambiental:

partimos, hoje, da necessidade de licenciamento ambiental para uma situação de ausência de licenciamento ambiental. Isso, na verdade, trata-se de um retrocesso ambiental, porque existe uma fragilização do sistema ambiental. (...). Lembra uma especialista, “eu considero que o texto implode o licenciamento ambiental, destrói, na verdade, os processos de licenciamento, e retrocede 40 anos na história para uma época em que – o Senador Jaques Wagner vai lembrar disso, pois sempre teve preocupação com a questão ambiental – bebês nasciam com a anencefalia em Cubatão por contaminação por poluição, gerada por indústrias que não tinham licença (Setor Sociedade Civil Organizada, Observatório do Clima).

Diante de todas as propostas de novos regramentos e alterações no licenciamento ambiental, repetidamente, os discursos aqui trazidos, apresentam um enquadramento específico da realidade, qual seja, a importância de avaliar os impactos ambientais nas localidades específicas da instalação e operação de projetos econômicos. Estes impactos ambientais podem ser compreendidos por meio de estudos que cruzam informações sobre a localização e as características da atividade. Isto porque há uma grande diversidade no país que precisa ser observada, caso não seja, haverá consequências negativas para o meio ambiente. A finalidade deste enquadramento, portanto, é privilegiar a esfera ambiental e valorizar o meio ambiente como ator central do licenciamento. Nesse sentido, parte dos setores estão alinhados aos valores de responsabilidade ambiental e sustentabilidade. O pacote interpretativo pode ser resumido pela seguinte matriz de assinatura:

Quadro 7 - Pacote Interpretativa: Valorização do Meio Ambiente

Dispositivos	Valorização do Meio Ambiente
Enquadramento (Ideia central/representações/exemplos)	<ul style="list-style-type: none"> ● Valorização do meio ambiente como ator central dentro do processo de licenciamento ambiental; ● O impacto ambiental é a soma da tipologia da atividade e do local de instalação; ● Flexibilização traz danos ambientais irreversíveis e retrocesso ambiental.
Justificativa (Posicionamento/causa/)	<ul style="list-style-type: none"> ● Contra a dispensa prévia de licenciamento ambiental para qualquer atividade e LAC;

consequência/valores)	<ul style="list-style-type: none"> ● Tipologia não é um critério único para definir impacto; ● Grande biodiversidade no país; ● Redução da esfera ambiental e social no licenciamento ambiental; ● Valores de responsabilidade ambiental, sustentabilidade e biodiversidade.
-----------------------	--

DIREITO DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

A questão do Direito dos Povos e Comunidades Tradicionais também esteve presente nos discursos do aconselhamento de especialistas nas audiências públicas sobre a lei geral do licenciamento ambiental. A análise de discurso evidenciou que principalmente, os especialistas do Setor Acadêmico, Setor Entidade de Classe, Setor Sociedade Civil Organizada e Setor Executivo mobilizaram o pacote interpretativo. Desse modo, apenas o Setor Econômico não recorreu às narrativas do presente pacote. O enquadramento dominante está ligado à questão do envolvimento e comprometimento do instrumento licenciatório com povos e comunidades tradicionais. Isto passa, principalmente, pela delimitação da participação dos “órgãos intervenientes” dentro do projeto de lei. Os órgãos intervenientes são as entidades responsáveis pela elaboração de pareceres sobre temas de sua competência dentro do processo de licenciamento ambiental conduzido em âmbito federal, principalmente pelo IBAMA. Os mais frequentemente envolvidos no licenciamento são: o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a Fundação Nacional do Índio (Funai), o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e a Fundação Palmares.

No início do procedimento de licenciamento ambiental, o IBAMA tem a competência de *“solicitar informações do empreendedor sobre possíveis intervenções em terra indígena, em terra quilombola, em bens culturais acautelados e em áreas ou regiões de risco ou endêmicas para malária”* (Portaria Interministerial n.º 60, de 24 de março de

2015). Nesse sentido, os órgãos intervenientes podem solicitar Termo de Referência Específico (TER) aos empreendedores - aqueles que solicitam a licença ambiental - “*para estabelecer o conteúdo necessário para análise dos impactos afetos a cada órgão ou entidade*”. Também, as entidades envolvidas podem se manifestar em relação aos Estudos de Impacto Ambiental (EIA). Contudo, “*a ausência de manifestação dos órgãos e entidades no prazo estabelecido não implicará prejuízo ao andamento do processo de licenciamento ambiental, nem para a expedição da respectiva licença* (Portaria Interministerial n.º 60, de 24 de março de 2015). Portanto, o parecer dos órgãos envolvidos, na normatização atual, não é vinculante. Isto é, não é obrigatório seguir as conclusões do parecer expedido pelas entidades intervenientes. Nesse sentido, o projeto de lei geral do licenciamento ambiental em discussão nas audiências públicas não altera a vinculação do parecer dos órgãos intervenientes. Na quarta versão do projeto de lei, o art. 17º afirma que o licenciamento ambiental é independente “*de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama,³¹ sem prejuízo do atendimento, pelo empreendedor, da legislação aplicável a esses atos administrativos*” (Câmara dos Deputados, 4ª versão do relator, 08/08/2019). Vale ressaltar que IPHAN, FUNAI e Fundação Palmares não fazem parte do SISNAMA, apenas o ICMBio. Diante do exposto, se estabeleceu como o principal posicionamento do pacote interpretativo a defesa da inclusão de um dispositivo que garanta o parecer vinculante dos órgãos intervenientes para assegurar os direitos de povos e comunidades tradicionais. Ademais, é importante destacar que o posicionamento tem como objetivo incluir e modificar uma proposta do projeto de lei assim como no pacote anterior - Valorização do Meio Ambiente - que busca influir o critério locacional no texto. Mais adiante, será possível notar estratégias distintas, não de inclusão, mas de conservação dos dispositivos como se encontram.

Baseado na Portaria Interministerial nº 60 de 2015, uma parcela dos especialistas presentes nas audiências públicas defenderam a necessidade de existir uma autorização dos órgãos envolvidos para expedição de licença ambiental, argumentando que “*não há nenhuma hierarquia entre autoridade no órgão licenciador e daqueles órgãos que tutelam aspectos diferentes da vida do país, como quem toca às questões indígenas, as questões do patrimônio cultural, as questões relativas às comunidades tradicionais*” (Setor

³¹ O SISNAMA é composto pelos “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” (art. 6º da Lei 6.938/81).

Acadêmico, FGV). A narrativa ao solicitar a inclusão de parecer vinculante dos órgãos intervenientes no projeto de lei, por um lado, entende que *"a supressão de algumas etapas, especialmente quando se trata do envolvimento dos órgãos intervenientes (...) podem dar maior celeridade ao resultado final da emissão da licença"* (Setor Executivo, ICMBio). Isto é, podem acelerar o processo. Contudo, por outro lado: *"a retirada dessas etapas do processo de licenciamento não elimina a obrigação de se observar as regras (...) de proteção das unidades de conservação, (...) o respeito às populações tradicionais, indígenas, quilombolas, ribeirinhos"*. Além disso, afirmam que *"o fato dessa manifestação estar, de certa forma limitada a contextos específicos e elas não serem vinculantes é um problema, e também gera insegurança jurídica, especialmente em casos previstos lá nas convenções internacionais"* (Setor Entidade de Classe, ASCEMA). Portanto, alguns experts lembram que há regras e obrigações jurídicas para com as questões socioambientais e o não cumprimento destas poderia gerar consequências negativas no processo administrativo do licenciamento ambiental, *"porque o MP, o poder judiciário no exercício de suas competências pode suspender, cancelar licenças dadas sem (...) como respeito a livre consulta e consentimento das populações afetadas pelos empreendimentos"* (Setor Executivo, ICMBio). Em outro trecho, um especialista do Setor Entidade de Classe também alerta para os riscos de judicialização:

Hoje os processos que entram e que passam pelo Conselho de Meio Ambiente do estado de São Paulo, de 10, 9 são judicializados, mas por que vocês acham que são judicializados? A grande parte da maioria da judicialização dos processos são em função da má consulta pública, dos conflitos com as pessoas que estão envolvidas. Ou porque o estudo foi mal feito, não foi abordada toda a população no entorno, ou foi porque não foi consultada, e não porque tem problema técnico, não porque o empreendimento é ruim, não porque não dá pra fazer naquela localização, não por isso, porque o procedimento administrativo foi suprimido e as pessoas que deveriam ser consultadas não foram consultadas. Quando a gente suprime essas autorizações, a gente vai correr o risco, só vai atrasar (Setor Executivo, CREA/SP).

O argumento geral é que, ao não garantir a consulta aos povos e comunidades tradicionais ou ainda, ao não cumprir com obrigações de garantia socioambientais de questões ligadas aos órgãos intervenientes, frequentemente, o processo de licenciamento ambiental é obstruído com judicialização, cancelamentos e suspensões por parte do Poder Judiciário. Na mesma linha de raciocínio, em relação à manifestação das entidades nos

estudos de impactos ambiental solicitados aos empreendimentos, um expert do Setor Executivo pondera:

A proposta está limitando a participação da FUNAI quando o licenciamento ambiental estiver próximo a terras indígenas homologadas. Na Constituição Brasileira, ela reconhece aos índios os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, protegê-las e fazer respeitar todos os seus bens. Então, a gente não pode imputar aos povos indígenas, um prejuízo de não considerá-los no licenciamento ambiental. (...) O estudo do componente indígena é parte integrante do processo de licenciamento ambiental e é parte integrante dos estudos ambientais, então, se há necessidade do componente indígena do licenciamento, o estudo de impacto ambiental sem o componente indígena não está completo, então o componente indígena é parte integrante do licenciamento ambiental quando a atividade ou empreendimento (...) se localizar em terra indígena ou apresentar elementos que possam gerar danos socioambientais direitos no interior da terra” (Setor Executivo, FUNAI).

No trecho, observa-se a solicitação de cumprimento da consulta prévia de povos e comunidades tradicionais, além de prazos exequíveis para sua realização, *“independente da tipologia e da avaliação do impacto que ele pode causar, deve haver uma consulta prévia (...) antes de qualquer tipo de concessão que possa ser dada pelo estado que essas comunidades possam se consultadas”* (Setor Executivo, Fundação Palmares). Sobre esse assunto há um complemento do especialista do Setor Acadêmico:

o PL não prevê a consulta livre, prévia e informada, conforme determina a Convenção 69, da OIT, (...) especificamente preocupante no caso desses grupos, que já são bastante vulnerabilizados em sua cidadania, embora formalmente eles estejam submetidos a um regime especial de direitos (...) devemos igualmente reconhecer que, antes dos interesses setoriais, existem direitos, e direitos que vão além dos direitos civis: direitos que envolvem os direitos humanos, coletivos, os direitos diferenciados de cidadania, muitos dos quais não são negociáveis (Setor Acadêmico, ABA).

Nesse sentido, a consulta às comunidades tradicionais e as questões históricas e de saúde humana são consideradas fundamentais por parte dos especialistas presentes nas audiências públicas: *“como é que o licenciamento não vai estar vinculado à proteção de populações indígenas, quilombolas, patrimônio cultural e à saúde?”* pergunta um dos experts. Em seguida, menciona que o projeto não trata de conteúdo e sim de procedimentos à medida que *“retira o conteúdo de direitos (...) afronta o marco jurídico e a jurisprudência sobre (...) tema das entidades que tutelam bens importantes e que protegem direitos”* (Setor Acadêmico, FGV). Nesse sentido, para esses experts considerar saúde, patrimônio histórico e direitos dos povos tradicionais é ao mesmo tempo reivindicar o

envolvimento e comprometimento do instrumento licenciatório com povos e comunidades tradicionais. Consequentemente, defendem a maior valorização da esfera social dentro do processo de licenciamento. Para eles, um dos motivos do cenário socioambiental ser tão importante diz respeito, sobretudo, ao futuro da sociedade:

As obras que vão interferir fortemente em unidade de conservação, em terras indígenas que não vão levar na devida conta o patrimônio cultural brasileiro vão sair do papel rapidamente, rapidamente vamos em frente. Mas vamos em frente para onde? (...). Nós estamos falando do futuro da sociedade brasileira (Setor Acadêmico, PUC/RJ).

Um segmento dos experts defende o pacote interpretativo valorizando as identidades culturais dos povos e comunidades tradicionais e afirmando a defesa dos seus direitos, como mostram os trechos a seguir:

Cada comunidade quilombola tem o seu tempo, por mais que a gente tenha 3200 comunidades quilombolas, cada uma tem a sua origem, uma história de conflito e de luta para se manter com a sua reprodução física e cultural e ela tem um tempo, logicamente, de receber esses empreendimentos, essas atividades que podem causar e causam muitas vezes um potencial poluidor à sua cultura e a sua cultura material e o mais importante, ao seu território. (Setor Executivo, Fundação Palmares).

E por fim eu só queria falar também da questão das áreas urbanas consolidadas, que nem foi discutido muito no âmbito da LAC, foi mais no âmbito do código florestal, mas já que apareceu queria dizer que mesmo em áreas urbanas consolidadas existem comunidades tradicionais. Salvador é um município que tem 5 Quilombos Urbanos reconhecidos, inclusive a gente está passando por um problema grave em um deles que é o Alto da Sereia, que fica na área mais nobre de Salvador, fica na orla, talvez seja a última comunidade, vamos dizer de forma muito direta, talvez seja a única comunidade de poder baixo aquisitivo com a população majoritariamente negra que ainda está na orla de Salvador, sofrendo seríssimas ameaças da especulação imobiliária, já tem publicado no diário oficial do Município decretos de reconhecimento de utilidade pública para fins de desapropriação daquela comunidade. (Setor Entidade de Classe, ASCRA).

Ao enquadrar o projeto de lei dentro do pacote interpretativo do Direitos de Povos e Comunidades Tradicionais parte do aconselhamento de especialistas traz estas populações para o debate sobre licenciamento ambiental considerando que são essas comunidades afetadas pelos grandes empreendimentos e que sofrem com impactos negativos que recaem sobre suas comunidades. A mobilização desta narrativa busca garantir que o parecer de órgãos intervenientes seja vinculante, ou seja, tenham poder de deliberação dentro do processo de licenciamento ambiental. Caso contrário, segundo ela, o

marco geral continuaria a negligenciar e marginalizar populações afetadas. O pacote interpretativo pode ser resumido pela seguinte matriz de assinatura:

Quadro 8 - Pacote Interpretativo: Direito de Povos e Comunidades Tradicionais

Dispositivos	Direito de Povos e Comunidade Tradicionais
Enquadramento (Ideia central/representações/Exemplos)	<ul style="list-style-type: none"> ● Necessidade do envolvimento e comprometimento do instrumento licenciatório com povos e comunidades tradicionais. ● Importância da participação dos órgãos intervenientes do licenciamento ambiental para garantir os direitos dos povos e comunidades tradicionais ● Direitos dos povos e comunidades tradicionais como garantia de obrigações legais
Justificativa (Posicionamento/causa/consequência/valores)	<ul style="list-style-type: none"> ● Prazo curto para oitiva ● Judicialização e Atuação do MP ● Defesa dos direitos dos povos e comunidades tradicionais e de suas identidades culturais

SUBDIMENSIONAMENTO DOS IMPACTOS SOCIAIS

Os resultados da análise de discurso demonstram que o pacote interpretativo do Subdimensionamento dos Impactos Sociais é mobilizado, principalmente, por uma parcela dos especialistas do Setor Acadêmico, Setor Entidade de Classe e Setor Sociedade Civil Organizada. Desse modo, três dos cinco setores identificados na pesquisa, de alguma forma, empregaram a narrativa, se assemelhando ao pacote interpretativo da Valorização do Meio Ambiente. A ideia principal é criticar o subdimensionamento dos impactos sociais existentes no processo de licenciamento ambiental no Brasil e reforçados pelos

dispositivos presentes no texto do projeto de lei em discussão. Ao defender a maior atenção aos impactos sociais decorrentes da instalação e operação de empreendimentos, a narrativa procura dar centralidade à variável socioambiental dentro do instrumento licenciatório. Estabeleceu-se como o principal posicionamento do pacote interpretativo a incorporação de um dispositivo que englobe os impactos indiretos e/ou cumulativos, que são, em grande parte, impactos que acontecem na esfera social, o que não está previsto no projeto de lei. Portanto, como nos outros dois pacotes interpretativos apresentados até agora, a narrativa procura incluir e modificar o texto em debate nas audiências. Especificamente, o enquadramento está baseado na discussão das propostas do projeto de lei que excluem o termo “impactos indiretos” da definição de impacto ambiental e não delimita o conceito do “meio socioeconômico” dentro do escopo das Avaliações de Impactos Ambientais, além de restringir o conceito de área de influência àquelas áreas “diretamente” afetadas dentro do texto da lei. Essas propostas são distintas das atuais resoluções que regem o licenciamento ambiental no Brasil. Os artigos 3º e 27º da quarta versão, traz em seu texto as previsões explicadas acima:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

- I – área diretamente afetada (ADA): área de intervenção direta da atividade ou empreendimento, necessária para a sua construção, instalação e ampliação;
- II – área de influência: área que sofre os impactos ambientais diretos da construção, instalação, ampliação e operação de atividade ou empreendimento, conforme delimitação apontada no estudo ambiental. (...)
- XII – impacto ambiental: alterações adversas ou benéficas no meio ambiente causadas por empreendimento ou atividade em sua área de influência, considerados os meios físico, biótico e socioeconômico; (...)

Art. 27. O EIA deve contemplar:

- II – definição dos limites geográficos da área diretamente afetada (ADA) e da área de influência da atividade ou empreendimento;
- III – diagnóstico ambiental da ADA e da área de influência da atividade ou empreendimento, com a análise integrada dos elementos e atributos dos meios físico, biótico e socioeconômico que podem ser afetados (Câmara dos Deputados, 4ª versão do relator, 08/08/2019).

De acordo com o regramento vigente do licenciamento ambiental, a Resolução Conama nº 001/1986, normativa federal, em seu artigo 6º traz o conteúdo mínimo para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) que seria o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto abrangendo três aspectos fundamentais, o meio físico (subsolo, água, ar, clima, topografia), meio biológico (ecossistemas naturais) e o meio

socioeconômico. O conceito de meio socioeconômico destaca “*as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos*” (Resolução Conama nº 001/1986). Também, no diagnóstico realizado no EIA é preciso conter a descrição e análise dos impactos ambientais positivos e negativos, diretos e indiretos, bem como as respectivas medidas mitigadoras dos impactos negativos, junto com uma elaboração de programas de monitoramento (Resolução Conama nº 001/1986). Ainda, a Resolução define como conceito legal de impacto ambiental alterações causadas por atividades humanas que afetem direta ou indiretamente a saúde, o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas e outros (Resolução Conama nº 001/1986).³² Desse modo, os regramentos atuais do licenciamento ambiental consideram a “área de influência indireta” e os “impactos indiretos” em contrapartida com o que está posto no projeto de lei.

De modo geral, um segmento dos especialistas é contrário a estes pontos e acreditam que o marco legal em debate nas audiências públicas minimiza a esfera social dentro do licenciamento ambiental. Isto porque o projeto vai na contramão de uma prática comum dentro dos regramentos atuais do licenciamento ambiental que é a exigência do cumprimento de condicionantes sociais por parte do empreendedor. Diante das normativas atuais, ao longo dos últimos anos, dentro do processo de concessão de licenças, tornou-se comum exigir ao responsável pela instalação e operação de atividades econômicas que sejam implementados serviços ou programas sociais como forma de mitigar ou compensar impactos sociais causados pelo empreendimento. Exemplo disso seria o aumento da população local, que, conseqüentemente, demanda a melhora no acesso aos serviços públicos; o deslocamento de população devido à área de abrangência das atividades; os riscos à saúde e a contaminação de áreas de convivência que afetam o modo de vida das pessoas. Contudo, mesmo com os regramentos atuais do licenciamento ambiental considerando os impactos sociais, alguns convidados, durante as reuniões, evidenciaram o subdimensionado dos impactos sociais no processo de licenciamento ambiental no Brasil. Na audiência pública a questão foi ressaltada pelo especialista do Setor Acadêmico:

³² Por sua vez, a Resolução Conama nº 305 de 2002 definiu a área de influência em duas partes: direta, necessária à implantação, como as áreas que envolvem a infraestrutura de operacionalização e de administração; e a indireta, caracterizada como um “conjunto ou parte dos municípios envolvidos, tendo-se como base a bacia hidrográfica abrangida. Na análise socioeconômica, esta área pode ultrapassar os limites municipais e, inclusive, os da bacia hidrográfica” (Resolução Conama nº 305 de 2002).

Esse subdimensionamento [dos impactos sociais] é um dos principais problemas do licenciamento ambiental hoje. E a nova lei, no nosso entendimento, vai acirrar, na verdade, esse problema, pelo menos em três dimensões: primeira dimensão, a nova lei apresenta uma definição restritiva da área de influência direta do empreendimento, uma definição construída a partir da necessidade das obras, dos empreendedores, e não a partir daquilo que realmente já existe nos lugares, nos territórios, na realidade ambiental e social dessas localidades; segunda dimensão, a nova lei também apresenta uma definição de impacto bastante reduzida da que existe hoje, excluindo, por exemplo, os efeitos sobre a saúde, o bem estar, as condições estéticas, sanitárias, a cultura e o modo de vida da população; e, por último, terceira dimensão, ela submete a elaboração de condicionantes à comprovação donexo causal, uma lógica que inverte e subverte completamente o princípio da precaução, colocando o ônus da prova, inclusive, nas vítimas (Setor Acadêmico, ABA)

De acordo com o trecho acima, minimizar a esfera social dentro do processo de licenciamento ambiental é um problema identificado ao longo de anos de implementação do instrumento licenciatório. Por isso, como o projeto de lei não busca solucionar o problema, irá, por outro lado, piorar a questão à medida que tira a salvaguarda socioambiental do texto. Quando se discute a inclusão ou não de variáveis ligadas à questão social no processo de licenciamento, o que está em jogo é a responsabilidade do empreendedor de empregar determinadas contrapartidas sociais e a validade do projeto de lei de poder limitar o Estado da sua capacidade de demandar compensação aos empreendimentos. Nas palavras de um especialista convidado, *“não existe um empreendimento de infraestrutura de grande porte, privado ou público que não faça isso. E proibir o órgão licenciador de demandar compensação é simplesmente assumir que o Estado vai arcar com o custo de empreendimentos privados”* (Setor Acadêmico, FGV). Para o especialista do Setor Entidade de Classe, *“não há como negar que determinados empreendimentos vão impactar fortemente as políticas públicas e os equipamentos sociais dos locais onde aquele empreendimento se implanta”* (Setor Entidade de Classe, ASCRA). Logo, parte dos especialistas busca evidenciar a existência de uma relação entre projetos econômicos e consequências sociais, o que será contraposto no pacote interpretativo a seguir do Papel do Estado, que é mobilizado por parte dos especialistas.

Ademais, uma questão importante para os especialistas que mobilizam a presente narrativa é refletir, sobretudo, o que pode ser considerado deficiência do estado, ausência de planejamento e de políticas públicas, do que é realmente impacto trazido pelo projeto econômico, o *“grande desafio é dizer até que ponto o empreendedor tem que ser responsabilizado por tudo, porque a gente sabe, inclusive que existe uma deficiência histórica dessas políticas públicas na área da saúde, educação, de saneamento, que são*

históricas” (Setor Entidade de Classe, ASCRA). A centralidade na questão do planejamento perpassa diversos trechos dos discursos, por exemplo:

De que maneira a gente pode melhorar o planejamento, e aí como eu coloquei boa parte dos problemas que desaguam no licenciamento tem a ver, tem sua origem nos processos de planejamento falhos, insuficientes. E isso tem uma origem, a gente pode discutir sociologia do planejamento no Brasil desde muito tempo atrás, mas a gente tem uma dificuldade crônica de realizar planejamento setoriais ou mesmo regionais. (...) Ou seja, são elementos culturais da formação de políticas públicas brasileiras que vão dificultar e tem dificultado substancialmente o surgimento e a consolidação de instrumentos como o Zoneamento Ecológico Econômico (Setor Entidade de Classe, ASCEMA)

O planejamento de políticas públicas pelo Estado, portanto, é uma questão levada em consideração por estes especialistas. Mesmo assim, não descartam a possibilidade de demandar compensações quando da instalação e operação de atividades econômicas que gerem impactos sociais evidentes na localidade. Assim, argumentam em prol da existência de metodologias que demonstram a conexão entre os projetos econômicos e impactos negativos, bem como da existência de critérios que precisam ser melhor investigados no instrumento licenciatório: impactos indiretos, impactos no meio socioeconômico e impactos cumulativos. Nesse sentido, o especialista do Setor Entidade de Classe pondera, *“quando a gente fala em meio socioeconômico, parece que é muito achismo, mas as ciências sociais têm sim esses mecanismos de fazer as identificações, (...) identificar e separar minimamente o que pode ser responsabilidade de um empreendedor e o que não pode”* (Setor Executivo, ASCEMA). Trata-se, portanto, de conceitos e metodologias que buscam considerar a esfera social no processo.

A afirmação da viabilidade ambiental de projetos econômicos baseada no subdimensionamento dos impactos sociais causados pelos empreendimentos é uma preocupação do aconselhamento de especialistas de determinados setores presentes nas audiências públicas. Para eles, a viabilidade operacional das atividades econômicas deve estar amparada também em questões socioambientais. A reivindicação por uma viabilidade socioambiental dentro da narrativa busca fazer com que setores antagônicos compreendam que a esfera econômica só seria viabilizada se as esferas social e ambiental fossem avaliadas e consideradas adequadamente dentro do licenciamento ambiental. Caso isso não aconteça, as consequências serão inúmeras, tanto para as comunidades atingidas como para o empreendedor, como destaca um especialista da ASCRA:

irregularidades, até podem ser revertidas só que é oneroso, você tem que mudar todo o projeto, às vezes, da infraestrutura que você já instalou, instalar em outro local, é prejuízo pra quem está investido (...) a gente precisou interditar porque o local era completamente inadequado, então é prejuízo pro empreendedor, além do dano ambiental muitas vezes irreversível” (...) As comunidades atingidas você não reverte, comunidades inteiras com problemas de saúde por causa da contaminação, metais pesados, (...) substância tóxicas, perigosas, isso não tem reversão (...) isso já causou impacto na saúde de centenas de pessoas (Setor Entidade de Classe, ASCRA).

Portanto, argumentam, principalmente, que as consequências ambientais e sociais decorrentes da concessão de licenças ambientais existem e afetam a sociedade, por isso, é preciso prever contrapartidas aos impactos sociais. Sobretudo, levam a consequências econômicas negativas para os empreendedores. Desse modo, a narrativa tenta, por um lado, comover e, por outro, se aproximar de justificativas dentro da lógica econômica para convencer setores antagônicos. A especialista do CREA/DF reforça esse ponto:

Grande parte da maioria da judicialização dos processos são em função da má consulta pública, dos conflitos com as pessoas que estão envolvidas. Ou porque o estudo (...) não foi abordado por toda a população do entorno ou foi porque não foi consultado e não porque tem problema técnico, não porque o empreendimento é ruim (...) porque o procedimento administrativo foi suprimido e as pessoas que deveriam ser consultadas não foram. (Setor Entidade de Classe, CREA-DF).

Portanto, os discursos têm a intenção de evidenciar que ao minimizar a esfera socioambiental há “prejuízos para o empreendedor”, impactos irreversíveis e judicialização. A narrativa mobilizada enfatiza as consequências negativas, especialmente aquelas que atingem grupos diretamente dependentes dos recursos naturais. Em reunião no Senado Federal, a especialista da ABA traz exemplos das consequências dos subdimensionamentos dos impactos para as comunidades atingidas:

O primeiro exemplo é o caso da Hidrelétrica de Irapé, no Vale do Jequitinhonha. Ela foi inaugurada em 2005, afetou sete Municípios, desalojou 1.124 famílias, que são aquelas famílias que estavam na área do alagamento, do reservatório, mas todas as famílias, as comunidades a jusante da barragem não foram reconhecidas como atingidas, no entanto elas foram submetidas a um deslocamento forçado, que a literatura antropológica internacional chama de deslocamento *in situ*, porque permaneceram ali naquele lugar, mas o lugar está completamente modificado, foi drasticamente alterado, comprometendo sua reprodução social e suas estratégias de vida. De fato, essa população vive um contexto de insegurança administrada pela barragem que controla a vazão do rio, perdeu a agricultura de vazante, por exemplo, e está submetida a uma

insegurança alimentar, provocada pela construção da barragem. Da mesma forma, o outro exemplo é da Amazônia, já dito aqui, o de Belo Monte. A população que vive na Volta Grande do Xingu, uma área que sofreu uma redução drástica da vazão do rio, são dezenas de grupos de pescadores, de comunidades tradicionais e indígenas que vivem esse deslocamento *in situ*, com a perda da soberania alimentar, do modo de vida, uma população colocada em processo de vulnerabilidade pela construção da barragem, pelo funcionamento da barragem, porque até mesmo encontramos hoje, há registros de casos de espécies de peixes que estão com má-formação. Um verdadeiro histórico, então, esse caso de Belo Monte, de violação do direito humano à moradia, do direito humano à alimentação (Setor Acadêmico, ABA)

A narrativa do Subdimensionamento dos Impactos Sociais não apareceu tão frequentemente nos discursos do aconselhamento de especialistas principalmente porque encontra-se imersa na esfera social, pouco debatida nas reuniões. A sua reivindicação principal é a defesa da inclusão da variável social dentro do projeto de lei e a necessidade de se fazer valer os regramentos que buscam impor compensações aos projetos econômicos que impactem socialmente as pessoas e suas comunidades. Segundo eles, mesmo com o regramento atual que inclui de certa maneira a esfera social, ao longo dos anos de implementação do licenciamento ambiental os impactos não foram avaliados, mitigados, compensados ou revertidos de maneira adequada. Os especialistas que buscam garantir as salvaguardas socioambientais dentro do instrumento licenciatório compreendem que tal atitude deve garantir uma viabilidade socioambiental para as atividades econômicas. Caso as garantias sociais não sejam atendidas pode ocorrer judicialização e/ou grandes tragédias sociais com consequências materiais para os empreendimentos e para a sociedade. Desse modo, a narrativa se conecta à esfera econômica ao longo do discurso para enfatizar a esfera social e ambiental. O pacote interpretativo pode ser resumido pela seguinte matriz de assinatura:

Quadro 9 - Pacote Interpretativo: Subdimensionamento dos Impactos Sociais

Dispositivos	Subdimensionamento dos Impactos Sociais
Enquadramento (Ideia central/representação/exemplos)	<ul style="list-style-type: none"> ● Maior atenção aos impactos sociais decorrentes da instalação e operação de empreendimentos. ● Centralidade à variável socioambiental dentro do instrumento licenciatório.

Justificativa (Posicionamento/causa/ consequência/valores)	<ul style="list-style-type: none"> ● Necessidade de incorporação de um dispositivo que englobe os impactos indiretos e/ou cumulativos. ● Consequências negativas para a esfera econômica ● Valorização de questões socioambientais

PAPEL DO ESTADO

O pacote interpretativo do Papel do Estado é usado por um segmento do Setor Econômico, Setor Entidade de Classe e Setor Executivo. O enquadramento central busca evidenciar a responsabilidade do Estado dentro do processo de licenciamento ambiental, principalmente em oferecer e operar serviços públicos deficitários e/ou que possam sofrer impactos nas regiões de instalação e operação de empreendimentos. Diante dessa questão, parte dos setores citados são favoráveis à preservação do critério denexo causal que consta no texto do projeto de lei. Isto porque consideram fundamental a existência de uma regra para garantir que haja relação direta entre o impacto ambiental causado por uma atividade e a respectiva contrapartida exigida na concessão da licença para mitigar o mesmo, as chamadas condicionantes ambientais. Esta interpretação do projeto de lei está baseada em uma crítica ao modo como algumas condicionantes são dadas no processo de licenciamento ambiental nos últimos anos. Ao longo do tempo se tornou convencional exigir como condicionantes para licença de projetos econômicos medidas ligadas à construção e operação de serviços públicos, as quais, segundo parte dos especialistas presentes nas audiências públicas, não deveriam ser de responsabilidade dos empreendedores, mas sim do Estado.

Vale ressaltar que as condicionantes ambientais do licenciamento ambiental são exigências que estabelecem as condições, medidas administrativas e ambientais que devem ser seguidas pelo empreendedor com o objetivo de gerenciar os impactos ambientais decorrentes da instalação e operação de projetos econômicos. Assim, são obrigações previstas nas licenças emitidas pelo poder público competente e configuram o principal

critério de verificação de conformidade ambiental do empreendimento, portanto, tem a finalidade de garantir a adequada proteção ao meio ambiente e à sociedade em relação a uma atividade potencial ou efetivamente degradante durante a instalação e operação. Na quarta versão do projeto de lei em discussão nas audiências públicas foram incorporados dispositivos para estabelecer que as condicionantes ambientais guardem relação com os impactos ambientais, possuindo nexos causal e não estejam relacionadas à omissão do poder público.

§ 1º As condicionantes ambientais devem ser proporcionais à magnitude dos impactos ambientais da atividade ou do empreendimento identificados nos estudos requeridos no licenciamento ambiental, bem como apresentar fundamentação técnica que aponte seu nexo causal com esses impactos, e não se prestam a mitigar ou a compensar impactos ambientais causados por terceiros e em situações nas quais o empreendedor não possua ingerência ou poder de polícia.

§ 2º Para fins do disposto no § 1º deste artigo, as condicionantes ambientais não devem ser utilizadas para:

I – mitigar ou compensar impactos ambientais causados por terceiros, situação em que o equacionamento se efetua por meio de políticas ou serviços públicos de competência originária de outros órgãos ou entidades;

II – suprir deficiências ou danos decorrentes de omissões do poder público (Câmara dos Deputados, 4ª versão do relator, 08/08/2019)

Nos resultados da pesquisa, identificou-se que parte dos especialistas baseados nas propostas abarcadas pelo projeto de lei eram contrários ao que entendiam como a “substituição do papel do Estado pelo empreendedor”. Essa ideia, frequentemente difundida entre atores envolvidos no instrumento licenciatório, foi fortemente reiterada, como mostram os trechos a seguir, “*a gente também não pode confundir o processo de licenciamento e o empreendedor como um agente que vai fazer políticas públicas em nome do Estado*” (Setor Executivo, MINFRA). Ainda, dois especialistas do Setor Econômico reforçaram, “*não poderão obrigar o empreendedor a manter ou operar serviço de responsabilidade do poder público, ou seja, isso é responsabilidade do próprio Estado e não do empreendedor*” (Setor Econômico, CNI); “*acho que em outros painéis já comentamos sobre a existência de muitas condicionantes que não têm relação com os impactos diretos do empreendimento, mas sim com a substituição do empreendedor pelo poder público*” (Setor Econômico, Pineda & Krahn Advogados).

Ainda, ao se pronunciar sobre a temática, dois especialistas do Setor Entidade de Classe ponderaram a necessidade de prever “*relação direta com estabelecimento de condicionantes com os impactos ambientais identificados nos estudos (...) para mitigar ou*

para compensar, as condicionantes tem que se relacionar a algo identificado e monitorável pelo órgão ambiental” (Setor Entidade de Classe, ABEMA); ou ainda *“condicionante tem que estar absolutamente vinculado à atividade licenciada (...) porque não se pode colocar uma atividade finalística de Estado para o empreendedor assumir como condicionante dele”* (Setor Entidade de Classe, ABEMA). Além desses participantes, outros dois especialistas do Setor Econômico mencionaram a inclusão de condicionantes com relação direta com os impactos avaliados, pois *“o empreendedor, promotor, o que ele quer é responder pelos impactos que ele faz na proporção dos impactos ambientais que ele comete”* (Setor Econômico, CNI); *“cabe ao empreendedor mitigar essas consequências negativas (...) agora, não podemos dar carta branca para que todos possam exigir qualquer coisa e o que quiser, sob pena de inviabilizar economicamente os empreendimentos”* (Setor Econômico, CNA). O argumento da relação direta, o chamado “nexo causal”, tem a finalidade de pautar a narrativa em uma questão técnica, qual seja, a preservação de um artigo no texto do projeto de lei para garantir que haja uma divisão entre as responsabilidades do Estado e do empreendedor.

À medida que expõem seus argumentos, os representantes de determinados setores procuram explicar como algumas condicionantes saem do escopo das atividades dos empreendedores. Desse modo, ao mobilizar o pacote interpretativo do Papel do Estado, alguns especialistas têm, sobretudo, a intenção de mostrar que o licenciamento ambiental não é a arena para discutir problemas sociais:

“o instrumento para resolver todos os problemas ambientais e não só ambientais, mas sociais do país (...) ele não deve por si só e como único instrumento resolver todas as questões que estão pendentes, tanto da parte de meio ambiente, como da parte social do país (...) por mais que seja o principal instrumento da política nacional do meio ambiente, ele não deve por si só e como único instrumento resolver todas as questões que estão pendentes, tanto da parte do meio ambiente como da parte social do país (Setor Executivo, MINFRA).

nós temos que lembrar que uma coisa é análise ambiental, outra coisa é uma análise de patrimônio, outra coisa é uma análise de impacto social, e todas essas confluências de análise descambam no licenciamento ambiental (...) a gente acaba tendo que se dedicar a matérias que não são eminentemente de impacto ambiental (Setor Entidade de Classe, ABEMA);

Nesse sentido, parte dos especialistas do Setor Econômico, Setor Entidade de Classe e Setor Executivo defendem que o instrumento licenciatório se atente apenas a

questões ambientais, *“ele deve ter cunho ambiental, ele não tem cunho econômico e nem social (...) ele é eminentemente um instrumento de gestão ambiental, ecológica”* (Setor Econômico, CNI). Ainda, trazem exemplos para ilustrar casos em que as condicionantes saem do escopo *“hoje em dia, chega a ter licenciamento ambiental onde mais de 80% das condicionantes são de aspectos sociais e não ambientais (...) pedem para o empreendedor construir estádio de futebol (...) estrada, que não tem relação nenhuma com o impacto”* (Setor Econômico, CNI). Também, lançam luz às dificuldades encontradas devido à complexidade existente em provar a relação entre impactos ambientais e sociais, considerados abrangentes, com os projetos econômicos. Portanto, a esfera social, a todo instante, é enviada para uma zona secundária dentro do processo de licenciamento ambiental, que não seria de responsabilidade dos projetos econômicos. Esta é uma representação central da narrativa empregada no pacote. Nota-se no trecho a seguir:

ainda que a presença do empreendimento lá pode ter causado afluxo populacional, ou aumento do incremento da violência, não se consegue estabelecer uma relação direta entre a operação de implantação do empreendimento com essas medidas mitigadoras propostas, aí acaba virando uma colcha de retalho e um monte de puxadinho. Então é muito difícil, quando você vai licenciar um grande empreendimento, você estabelecer uma linha de corte para o que já existia lá, o que passou a existir e o que é impacto decorrente da implantação desse empreendimento, não é uma tarefa simples (Setor Executivo, MINFRA)

Diante desses valores e representações da esfera social, uma parcela dos especialistas reivindicam que o processo de licenciamento ambiental no Brasil não seja uma arena para resolução de problemas, considerados, amplos. Nessa perspectiva, frequentemente é difundida a ideia de que atualmente o processo de licenciamento ambiental é encarado como salvação de todos os problemas. *“parece que o licenciamento é a tábua de salvação para todos os problemas sociais, ambientais, estruturais, culturais do Brasil, e não é”* (Setor Executivo, MINFRA). A palavra “salvação” também pode ser vista em outro trecho, do especialista do Setor Econômico *“não pode ser uma boia de salvação, o grande empreendimento chega em uma região remota e de repente não pode se criar uma falsa expectativa de que todos aqueles problemas, todos aqueles passivos históricos de décadas que o estado se omitiu em resolver”* (Setor Econômico, CNI). Portanto, sugerem que a aprovação de um marco geral deveria ser um meio para evitar esse tipo de prática, conforme sugere o especialista do Setor Econômico em audiência pública:

Acho que é uma coisa muito importante, e me parece que é o pensamento de todos aqui: a vinda da lei geral do licenciamento público por si só não vai resolver todos os problemas do licenciamento ambiental. Pensar que a simples vinda de uma lei resolve tudo é quase uma ingenuidade, e acho que ninguém, em sã consciência ou que conhece a realidade, faça a defesa. (Setor Econômico, CBIC).

É possível notar por meio da análise do discurso do aconselhamento científico presente nas audiências que a intenção é evidenciar que há problemas anteriores à instalação e operação das atividades econômicas que, conseqüentemente, não são de responsabilidade do empreendimento. Para eles, são problemas que devem ser resolvidos em um momento distinto do processo de concessão de licença *“nós temos que conseguir equacionar enquanto políticas públicas os problemas ambientais, sociais, econômicos, numa fase anterior, uma fase em que o licenciamento daquele projeto específico está em questão, realmente na fase de planejamento”* (Setor Entidade de Classe, ABEMA); *“hoje o que eu reparo é que quando existe uma falta de planejamento as pessoas querem resolver essa falta de planejamento dentro do processo de licenciamento ambiental”* (Setor Executivo, MINFRA). Também, o especialista do Setor Econômico lembrou que *“muitas demandas extrapolam os impactos, as condicionantes aplicadas, muitas vezes estão relacionadas com problemas anteriores à obra, do que ao real empreendimento”* (Setor Econômico, CNI). Além disso, os especialistas mobilizam alguns exemplos para ilustrar os problemas e expor os motivos pelos quais defendem determinada proposta. Dois casos foram citados por especialistas do Setor Executivo.

Em relação à questão que você já colocou da BR-163 (...) no caso do desmatamento, que foi o principal impacto colocado, esse desmatamento secundário, indireto da rodovia, ele não deve ser avaliado dentro do processo de licenciamento (...) o processo de licenciamento tem que delimitar qual é o seu objeto. E aí foi colocada algumas questões que são claramente de política pública, a gente não é contra, a gente é totalmente a favor de uma política do governo que diminua a taxa de desmatamento no país. O ministério da Infraestrutura é totalmente a favor, mas isso não é licenciamento ambiental. (Setor Executivo, MINFRA)

Infelizmente, o processo de licenciamento ambiental acaba abraçando tudo e a todos, e todos os problemas não resolvidos (...) Belo Monte, eu tive a oportunidade de acompanhar esse empreendimento durante a sua instalação e durante a emissão da sua licença de operação e eu posso garantir que você podia ter o melhor estudo do mundo, as melhores condicionantes do mundo e a gente ainda teria que enfrentar diversos problemas, por que? Porque esses grandes empreendimentos de infraestrutura eles chegam para trazer desenvolvimento, o local onde eles são instalados não estão preparados para recebê-lo e é por isso

que a gente tem diversos problemas de políticas públicas, de obrigações impostas ao empreendedor que não são próprias deles resolverem e isso não vai ser resolvido nem com o texto, bem com uma nova lei (...) só é resolvido com presença do Estado (Setor Executivo, MINFRA).

Também outros dois especialistas do Setor Econômico e do Setor Entidade de Classe trouxeram exemplos para ilustrar a relevância do pacote interpretativo defendido:

Em momento algum eu disse que o empreendedor não quer fazer escolas, que o empreendedor não quer fazer hospital. Ele quer ser responsável por aquilo que é impacto, ou seja, houve o aumento de população de 90 mil? Nós vamos responder por 90 mil novos habitantes, nós vamos fazer um hospital para atender 90 mil novos habitantes, nós vamos fazer escola para atender os filhos desses trabalhadores. Isso é responsabilidade do empreendedor. A responsabilidade dele não é responder por 100% do saneamento (Setor Econômico, CNI).

Eu já vi licença que o cara tem que montar um hospital. O médico veio da onde? Cuba? (...) Por exemplo, ele pode construir um hospital, desde que o Estado tenha estrutura para absorver. Porque ele vai construir um hospital com clínica, com laboratório e cadê o médico? Por exemplo, eu já vi uma licença que o empreendedor tinha que fazer o esgotamento sanitário em 11 municípios. Não tem sentido isso. Ele vai construir escola, ele constrói a escola, o Estado tem que estar preparado a absorver essa estrutura e inseri-la nas suas previsões orçamentárias (Setor Entidade de Classe, ABEMA).

Em suma, as narrativas em torno do pacote interpretativo Papel do Estado tem como apelo principal a não substituição do Estado pelo empreendedor e a necessidade de incluir o nexos causal como critério no marco legal do licenciamento ambiental. Os especialistas buscam assegurar que os empreendedores não operem contrapartidas ligadas a obrigações que consideram ser do Estado à medida que não tem capacidade para tal. Nesta narrativa, ao defender o nexos causal, conseqüentemente, parte dos especialistas minimizam a possibilidade de existir uma forma de mensurar possíveis impactos indiretos - como trazido no pacote anterior - e ao mesmo tempo retiram da função do instrumento licenciatório a etapa de avaliar a relação entre as conseqüências sociais e os impactos advindos das atividades econômicas, portanto privilegiam a esfera econômica sobre a esfera social. Os fatos e argumentos trazidos mobilizam, principalmente, uma lógica econômica e uma ideia de que a esfera social é subjetiva, por isso não deve entrar no processo de licenciamento ambiental. Portanto, o pacote interpretativo pode ser resumido pela seguinte matriz de assinatura.

Quadro 10 - Pacote Interpretativo: do Papel do Estado

DISPOSITIVOS	PAPEL DO ESTADO
Enquadramento (Idea central/representação/exemplos)	<ul style="list-style-type: none"> ● Foco na responsabilidade do Estado no processo de licenciamento ambiental ● Demarcação clara entre papel do Estado e do empreendedor na sociedade. ● Separação entre questões ambientais e sociais.
Justificativa (Posicionamento/causa/consequência/valores)	<ul style="list-style-type: none"> ● Nexo causal como um critério objetivo ● Contra condicionantes ligada à operação de serviços públicos ● Os problemas já existiam antes da instalação e operação dos projetos econômicos ● Os empreendimentos não tem capacidade de operar serviços públicos ● Esfera social é subjetiva, pois há uma dificuldade em demonstrar a relação existente entre impacto social e condicionante aplicada.

VIABILIDADE OPERACIONAL

O pacote interpretativo denominado Desenvolvimento Econômico e Viabilidade Operacional é mobilizado por parte dos especialistas de três setores: Setor Econômico, Setor Entidade de Classe e Setor Executivo, ou seja, os mesmos que compõem o pacote interpretativo referente ao Papel do Estado. O enquadramento principal foca na viabilidade operacional e no desenvolvimento econômico como objetivos do licenciamento ambiental. Para isso, a narrativa se manifesta na direção da modernização do instrumento licenciatório e está ligada, sobretudo, às propostas consideradas mais polêmicas nas audiências públicas

e citadas na explicação sobre o pacote interpretativo da Defesa do Meio Ambiente e Subdimensionamento dos Impactos Sociais. São especialistas que no geral defendem o projeto de lei como está e como foi aprovado na Câmara dos Deputados. Portanto, se posicionam a favor da dispensa de licenciamento ambiental para determinadas atividades e da Licença por Adesão e Compromisso (LAC). Para eles, as propostas de novos regramentos para o licenciamento ambiental tornarão o cenário atual mais seguro para instalação e operação de projetos econômicos, o que chamam de “segurança jurídica”. Desse modo, frequentemente, procuram defender um sistema de “garantias aos empreendedores” com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e a modernização do processo de concessão de licenças.

Os resultados da análise de discurso evidenciam que os argumentos centrais da narrativa buscam definir que insegurança jurídica existe à medida que o licenciamento ambiental não tem regras objetivas e acreditam que *“ele tem que dar garantia para aquelas pessoas que precisam, para aqueles empreendedores que precisam daquela autorização saber como vai começar, como vai tramitar e como pode terminar”* (Setor Econômico, CNI). Desse modo, os especialistas vão reivindicar “regras claras do jogo”, *“para quem investe, para o empreendedor é como se quisesse entrar numa partida de futebol e não soubesse as regras do impedimento”* (Setor Entidade de Classe, ABEMA). Outros dois especialistas do Setor Econômico destacam que *“essa lei geral vai possibilitar sem dúvidas, esses conceitos gerais do licenciamento vão dar maior segurança (...) precisamos sim que o empreendedor tenha regras claras no jogo”* (Setor Econômico, Pineda & Krahn Advogados); e *“finalmente nós temos uma lei de licenciamento que vai garantir uma lei de segurança jurídica para todas as atividades praticadas no Brasil (...) vai possibilitar sem dúvidas conceitos gerais do licenciamento”* (Setor Econômico, Pineda). Portanto, ao defender regras objetivas, os especialistas denunciam, por outro lado, que as regras atuais abrem ampla margem para interpretações subjetivas.

Além de defender a garantia para os empreendimentos econômicos, os setores que utilizam deste pacote interpretativo defendem, sobretudo, que os problemas do licenciamento ambiental estão ligados a questões procedimentais, de prazo e de custos. Por isso, buscam definir o licenciamento ambiental como um instrumento administrativo e de gestão. Argumentam, principalmente, que a simplificação e desburocratização do licenciamento ambiental através do projeto de lei, não trariam uma flexibilização, ao

contrário, proporcionariam a modernização para as regras procedimentais. Dessa forma, apelam para uma lógica de mercado, bem como valores econômicos que podem ser evidenciados por uma linguagem própria, por exemplo, em termos como “custo”, “agilidade”, “gastos”. Em alguns trechos é possível perceber, *“a ideia aqui é que você gaste energia, gaste os recursos (...) para aqueles empreendimentos mais complexos (...) você economiza essa etapa, ou seja, você economiza recurso, você economiza tempo (...) isso vai proporcionar maior agilidade”* (Setor Econômico, CNI). O especialista do Setor Entidade de Classe traz o conceito de *“metas de qualidade ambiental: é importante que a gente consiga, a médio e longo prazo, conseguir ver com o licenciamento ambiental uma melhora dos nossos índices de qualidade ambiental”* (Setor Entidade de Classe, ABEMA). Desse modo, nos discursos do aconselhamento de especialistas saltam fragmentos de textos que delimitam a justificativa principal, qual seja, a necessidade de critérios objetivos para dar garantia aos empreendedores e, conseqüentemente, assegurar o desenvolvimento econômico do país.

O coração do licenciamento ambiental, para parte do aconselhamento de especialistas que se utiliza do presente pacote interpretativo, é a viabilidade operacional e ambiental das atividades e empreendimentos, como sugere o especialista do Setor Entidade de Classe *“a importância do licenciamento como instrumento da política ambiental não só porque define as medidas mitigadoras e compensatórias, mas também assegura a viabilidade operacional”* (Setor Entidade de Classe, ABEMA). O trecho abaixo reforça a ideia:

o que a indústria defende (...) o licenciamento ambiental é (...) é importante para a atração de investimentos, é importante, também, para um melhor ambiente de negócios. (...) Aqui é só a percepção, porque o licenciamento ambiental é muito importante para o empresário brasileiro, (...) Precisamos urgentemente resolver essa questão para que a gente possa atrair mais investimentos, para que a gente possa dar mais segurança jurídica, para que a gente possa proporcionar um melhor ambiente de negócios, gerando renda, gerando receita, gerando emprego e fazendo também o Brasil crescer (Setor Econômico, Davi Bomtempo, CNI).

Nesse sentido, se a demanda é por geração de renda e receita, o grupo também reivindica *“todos queremos a competitividade, nós todos queremos a indústria forte, geração de emprego e renda, então saber a medida das exigências ao que diz respeito ao Meio Ambiente, é tarefa de extrema dificuldade”* (Setor Econômico, CNI); *“na nossa visão, há que se estabelecer um limite de razoabilidade para definir o nível de impactos a*

serem avaliados” (Setor Econômico, IPA)). Ainda, lembra o especialista do Setor Econômico “*o Meio Ambiente, conforme colocado na Constituição é um bem de uso comum do povo (...) cabe ao povo por meio de seus representantes eleitos definir como é que deve ser feito a sua disponibilidade*” (Setor Econômico, CNI). Mesmo os especialistas que buscam defender questões socioambientais, em algum momento pontuam as dificuldades de conciliar meio ambiente e projetos econômicos:

Porque na medida em que houver planos e projetos de governo que façam inserção dessa variável ambiental nesses planos de forma transversal, essa ferramenta passará a ser importante na execução da política ambiental. Por outro lado, com cautela por quê? Porque se nós formos levar em consideração que esse requisito é fundamental pra você licenciar ou deixar de licenciar determinado empreendimento ou atividade, nós estaríamos colocando dificuldade do licenciamento por falta da ferramenta (Setor Econômico, IPA).

Os discursos trazidos colaboram para entender uma dimensão importante do enquadramento. Se o meio ambiente é visto, algumas vezes, como entrave, a esfera ambiental é mobilizada de forma marginal e a esfera econômica e o meio ambiente mobilizado para viabilizar os empreendimentos, ou seja, a viabilidade operacional. Nesse sentido, uma das ideias centrais é proporcionar a viabilidade operacional e ambiental de atividades econômicas por meio do licenciamento ambiental. Nesta perspectiva, o meio ambiente e as questões sociais são moldadas para encaixá-las nos projetos econômicos, em nome da viabilidade operacional dos empreendimentos.

acho que seria importante definir que dentro dos objetivos do licenciamento está a mitigação dos danos. Então todas as condicionantes que serão postas no licenciamento elas só têm razão por um motivo, porque a atividade vai gerar impacto, se ela não fosse gerar impacto ela não precisaria submeter ao processo de licenciamento e isso me remete a lógica do licenciamento, a premissa inicial tem que ser que a atividade vai gerar um impacto, então não tem como falarmos de uma atividade que vai ser licenciada que não vai ter um impacto, esse é um primeiro ponto. Então eu acho que seria importante definir que além do objetivo final ser a licença, é a mitigação dos danos, dos eventuais impactos que aquele empreendimento vai causar (Setor Econômico, Pineda & Krahn Advogados).

A narrativa foca na mitigação dentro da esfera ambiental, isto é, atenuar os impactos ambientais que segundo a visão majoritária, irá acontecer em nome dos projetos econômicos, “*o objetivo do licenciamento (...) é evitar os impactos desnecessários, minimizar os inevitáveis e mitigar os já conhecidos*” (Setor Econômico, FPA). Ao mesmo tempo, é reforçada a importância de “utilizar” o meio ambiente com equilíbrio e, para isso, o licenciamento ambiental é o instrumento correto, “*o licenciamento ambiental é a forma*

de se utilizarem corretamente os recursos naturais" (Setor Econômico, CBIC). Trazem a ponderação: *"hoje não dá mais para produzir sem ter esse cuidado com o meio ambiente, sem ter responsabilidade social. E eu acho que é isto que o licenciamento ambiental também procura trazer: muito mais eficiência e muito mais cuidado com o meio ambiente"* (Setor Econômico, CNI).

Portanto, o pacote interpretativa da Viabilidade Operacional está centrado na esfera econômica, na lógica de mercado e na marginalização do meio ambiente dentro do licenciamento ambiental à medida que concorda com o texto do projeto de lei que exclui o critério de localização do instrumento licenciatório e cria uma lista de atividades previamente dispensadas de licenciamento ambiental. De maneira geral, grande parte dos setores citados na introdução deste pacote mobilizam tal narrativa, pois de alguma maneira estão alinhados com a promoção do desenvolvimento econômico. O pacote interpretativo pode ser resumido pela seguinte matriz de assinatura:

Quadro 11 - Pacote Interpretativo Viabilidade Operacional

Dispositivos	Viabilidade Operacional
Enquadramento (Ideia central/representações/exemplos)	<ul style="list-style-type: none"> ● Modernização do licenciamento ambiental como instrumento necessário para o desenvolvimento econômico. ● Garantia ao empreendedor com regras claras do jogo ● Licenciamento ambiental como símbolo de desenvolvimento econômico e modernização ● Uso do meio ambiente para atingir a viabilidade operacional
Justificativa (Posicionamento/causa/e consequência/valores)	<ul style="list-style-type: none"> ● O problema do licenciamento ambiental no Brasil é a insegurança jurídica e a ausência de garantia ao empreendedor ● Lógica de mercado ● Busca por eficiência

4.1 O CAMPO DE DISPUTA ENTRE OS PACOTES INTERPRETATIVOS

O licenciamento ambiental é uma temática ambiental controversa que gera diferentes posicionamentos e chaves interpretativas dentro do aconselhamento de especialistas. Além disso, as audiências públicas constituem um espaço, onde diferentes setores acessam por meio do conhecimento técnico-científico baseado na experiência profissional com a finalidade de moldar o debate. Portanto, é um campo em disputa de interpretações, valores e representações. Este campo de disputa foi analisado a partir dos discursos de especialistas convidados e que foram sistematizados nos cinco pacotes interpretativos apresentados anteriormente. Esta seção tem o objetivo de analisar a mobilização dos pacotes interpretativos por cada setor e compreender os valores e representações em disputa. O Setor Econômico foi representado por dezessete especialistas de doze organizações que atuam na área econômica, produtiva e de serviços. Também possui a maior capilaridade dentro das audiências públicas, estando ausente apenas de uma reunião. Além disso, consiste em um grupo com discursos homogêneos - apesar de existir um *outlier*, o especialista do Instituto Ethos que se aproxima do discurso do Setor Sociedade Civil Organizada. O setor mobilizou exclusivamente os pacotes interpretativos do Papel do Estado e da Viabilidade Operacional. A falta de divergência interna é um fato interessante considerando que é o maior setor da pesquisa. A coerência do grupo pode estar ligada ao fato de que são instituições com atividades dentro do âmbito da esfera econômica, portanto, compartilham visões de mundo e representações da realidade bem próximas, pautada nos valores econômicos de modernização, desenvolvimento e mercado. Contudo, outros dois pontos contribuem para pensar a homogeneidade do grupo. Primeiro, conforme detalhado no Capítulo 2, há uma mesma instituição que foi representada por cinco especialistas diferentes, a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Segundo, há três instituições ligadas à Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), sendo elas, o escritório de advocacia Pineda & Krahn Advogados, a Indústria Brasileira de Árvores (IBÁ) e o Instituto Pensar Agropecuária (IPA). Portanto, quatro dos especialistas do setor estavam representando os interesses de uma organização maior. Desse modo, a característica homogênea do setor evidencia um fato já trazido pela

literatura através do trabalho de Cruz e Cabral (20019), a saber, a colaboração da FPA junto à CNI por meio de um alinhamento entre interesses da atividade industrial e atividade agropecuária. O uso dos mesmos enquadramentos e posicionamentos dentro do setor, de certa maneira, mostra como apesar de atividades distintas uma área garante o apoio a outra à medida que padronizam suas narrativas. Essas narrativas privilegiam a esfera econômica em detrimento das esferas ambiental e social, de modo que procuram encaixar as duas últimas esferas dentro da lógica da primeira. Portanto, apresentam uma ideia de que os fenômenos sociais são subjetivos, de difícil apreensão e que questões sociais são de responsabilidade do Estado.

Na outra ponta se encontra dois setores também com discursos homogêneos dentro deles e entre eles, o Setor Acadêmico e o Setor Sociedade Civil Organizada, Estes utilizaram os mesmos três pacotes interpretativos: Valorização do Meio Ambiente, Direitos de Povos e Comunidades Tradicionais e Subdimensionamento dos Impactos Sociais. Os dois setores juntos somam dezessete especialistas e quinze organizações. Comparativamente, o mesmo número de especialistas do Setor Econômico. Diferentemente do Setor Econômico, não houve repetição de instituições interessadas. Contudo, uma observação importante, já descrita no Capítulo 3, é sobre a existência de quatro especialistas que apesar de vinculados a instituições distintas (PUC/RJ e UFPI), estavam ligados também ao Instituto O Direito por um Planeta Verde, organização referência no aprimoramento e consolidação da legislação ambiental.

Outra característica importante do grupo é que são especialistas que não atuam diretamente no processo de licenciamento ambiental, não demandam licenças ambientais e nem concedem. São especialistas que atuam na defesa do meio ambiente e dos direitos de comunidades afetadas, bem como atuam na produção de conhecimento sobre a temática. Apenas dois especialistas do Setor Acadêmico têm experiência prática com licenciamento ambiental. Os especialistas enquadram os fatos e apresentam suas posições dentro de uma lógica semelhante, principalmente, com os mesmos apelos a valores ambientais de responsabilidade social, sustentabilidade e biodiversidade. Além disso, mobilizam valores sociais, de empatia, respeito e valorização de povos e comunidade tradicionais. São narrativas que envolvem, principalmente, as esferas ambiental e social. Inclusive, trata-se de enquadramentos que enxergam as duas esferas em conexão e compreendem a esfera econômica como dependente das outras.

Além dos três setores com discursos homogêneos, os outros dois setores possuem um nível de heterogeneidade maior nos discursos, sendo eles o Setor Entidade de Classe e o Setor Executivo. Como fica evidente da Quadro X, esses setores mobilizam cinco e quatro pacotes interpretativos, respectivamente. Conforme exposto ao longo do capítulo, são narrativas, por vezes, contrárias e que expressam representações e valores distintos em relação a questões ambientais, sociais e econômicas. Assim, quando um mesmo setor mobiliza a totalidade dos pacotes interpretativos, pode-se depreender que há posições heterogêneas dentro dele, explicadas principalmente pela instituição a qual cada expert está vinculado, a sua função no processo de licenciamento ambiental e seu alinhamento político com outros atores.

O Setor Executivo é composto por onze especialistas e sete organizações representando as entidades federais como ministérios, órgãos ambientais e autarquias envolvidas no processo de licenciamento ambiental. É possível visualizar uma nítida divisão entre experts dentro do setor de acordo com as instituições que representam. Há, por um lado, especialistas alinhados a questões socioambientais e, por outro, alinhados a questões econômicas. A divisão entre posicionamentos mais próximos ou distantes de questões socioambientais pode estar conectada ao fato de que parte do setor está ligado a entidades demandantes de licenças ambientais como o MAPA e o MINFRA. Estas se aproximam dos valores econômicos e da lógica de mercado. Outra parte é constituída de entidades federais que fazem parte do processo de licenciamento ambiental como concedente de licenças, como, por exemplo, o IBAMA, a FUNAI, a Fundação Palmares, e o ICMBio. Portanto, se alinham aos valores ambientais e sociais, principalmente, os de respeito e valorização dos direitos e culturas de povos e comunidades tradicionais.

O Setor Entidade de Classe é composto por dez especialistas de sete organizações como associações de servidores ambientais, associações de órgãos ambientais (nacional, estadual e municipal) e conselhos de classe profissional. Geralmente, são experts que atuam principalmente como servidores ambientais. Destes, há dois experts que foram considerados *outliers*, ou seja, destoam das narrativas padrão do grupo, uma vez que foram os únicos que mobilizaram os pacotes interpretativos do Papel do Estado e da Viabilidade Operacional. Ambos são especialistas da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente - ABEMA. Eles constroem seus discursos de forma mais próxima ao do Setor Econômico e de seus valores e representações sobre questões ambientais, sociais e

econômicas. A Quadro X traz um panorama da distribuição de pacotes interpretativos por cada setor:

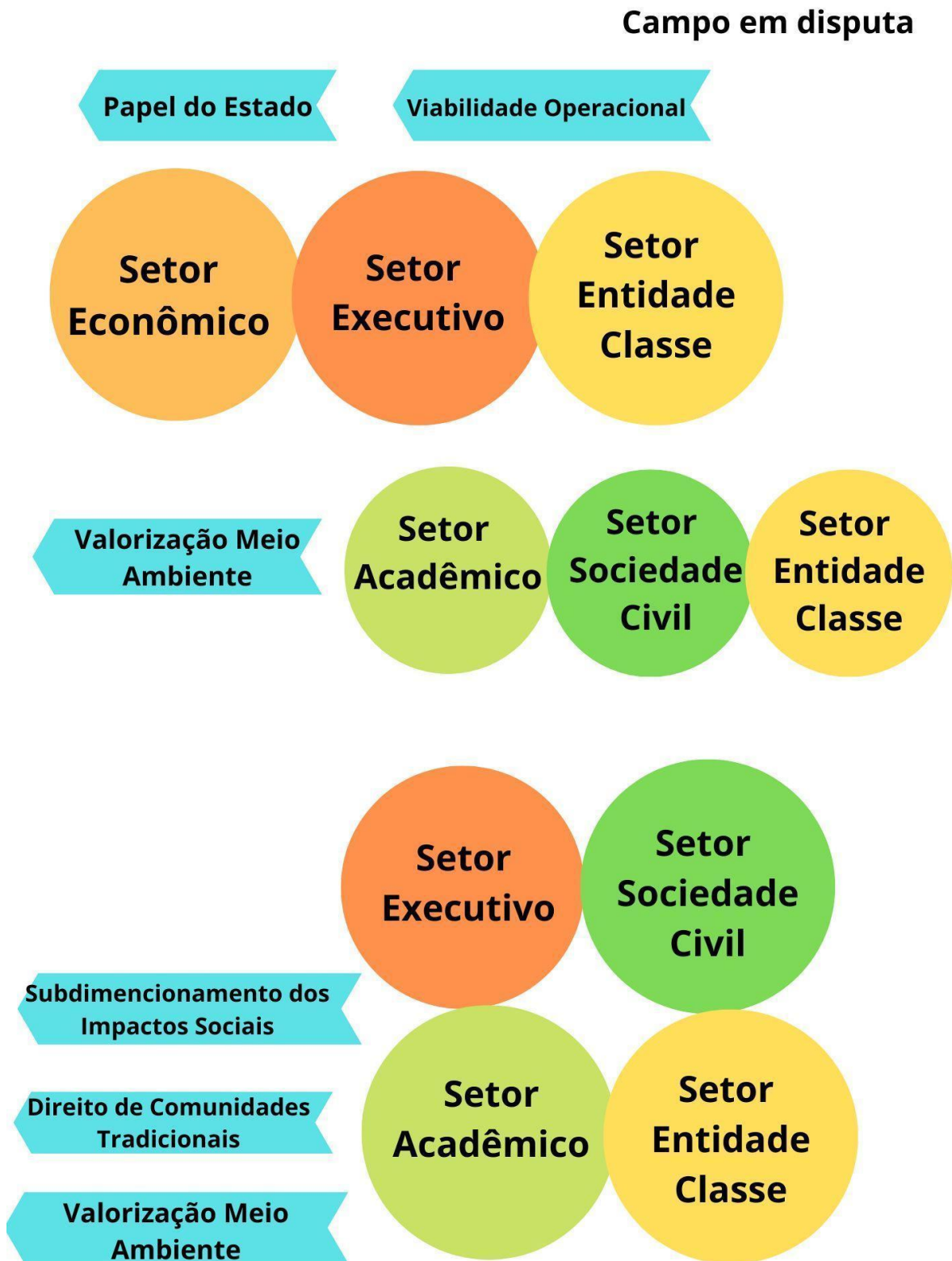
Quadro 12 - Resumo dos pacotes interpretativos por setor

Setor	Pacotes Interpretativos
Setor Acadêmico	Valorização do Meio Ambiente
Setor Sociedade Civil Organizada	Direito dos Povos e Comunidades Tradicionais Subdimensionamento dos Impactos Sociais
Setor Entidade de Classe e	Valorização do Meio Ambiente Direito dos Povos e Comunidades Tradicionais Subdimensionamento dos Impactos Sociais Papel do Estado Viabilidade Operacional
Setor Executivo	Direito dos Povos e Comunidades Tradicionais Subdimensionamento dos Impactos Sociais Papel do Estado Viabilidade Operacional
Setor Econômico	Papel do Estado Viabilidade Operacional

Ao visualizar o campo em disputa, nota-se a formação de alguns grupos de aliados. O Setor Econômico e parte do Setor Entidade de Classe e Setor Executivo compartilharam o uso dos pacotes interpretativos Papel do Estado e Viabilidade Operacional. Setores alinhados a valores econômicos privilegiam esta esfera em detrimento das outras, o que foi possível evidenciar em seus discursos. Outra parcela do Setor Entidade de Classe e Setor Executivo tem alinhamento com o Setor Acadêmico e Setor Sociedade Civil Organizada, setores alinhados a valores sociais e ambientais, buscando dar prioridade a estas esferas dentro do licenciamento ambiental. Desse modo, os pacotes interpretativos ajudam a

compreender que há conflitos entre as chaves interpretativas em torno dos problemas e soluções debatidas para o licenciamento ambiental.

Figura 4 – Campo em disputa dos setores por pacotes interpretativos



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aproximação com as discussões sobre licenciamento ambiental na agenda pública motivou a realização da pesquisa, principalmente, para captar as posições em jogo para a alteração e adequação de uma das políticas ambientais mais importantes e antigas do Brasil. Desse modo, a dissertação desenvolvida analisou a participação do aconselhamento de especialistas nas audiências públicas realizadas para sustentar o processo decisório da lei geral do licenciamento ambiental. As audiências públicas aconteceram na Câmara dos Deputados e no Senado Federal entre os anos de 2019 e 2022, e discutiram o Projeto de Lei (PL) nº 3729/2004 e o Projeto de Lei (PL) nº 5129/2021, respectivamente. Dito isso, a condução da pesquisa buscou elaborar um registro de todo o processo de tramitação dos projetos de lei, detalhando o cenário das audiências públicas e mapeando os especialistas e setores envolvidos. A partir daí, questionou-se como aconteceu a seleção dos especialistas e se havia alinhamento político em relação às escolhas; quais eram os setores participantes; como os especialistas se comportavam e apresentaram seus argumentos dentro das reuniões; e quais eram as narrativas empregadas em torno dos problemas e soluções propostas para o projeto de lei geral do licenciamento ambiental.

Nesse sentido, ao longo da dissertação, notou-se como as audiências públicas são instrumentos presentes dentro do regimento interno do Congresso Nacional com a intenção de convocar especialistas para dar suporte às decisões. No imaginário comum este instrumento é considerado uma arena de discussões “técnicas”. O próprio mediador das reuniões na Câmara dos Deputados, o parlamentar Kim Katagiri (UNIÃO/SP), buscou fazer uma separação nítida entre um momento “técnico”, onde as propostas seriam discutidas com especialistas e um momento “político”, onde os parlamentares iriam deliberar sobre o projeto. Isto porque, neste contexto, é essencial para os tomadores de decisão produzir uma aparência de debate técnico-científico para afirmar que a discussão nas audiências públicas estão livres de valores políticos, consequentemente, garantindo legitimidade para as suas escolhas. Isso encontra respaldo na literatura e aponta como o uso do conhecimento científico no processo decisório é complexo. De um lado, é considerado importante para dar suporte informado na suposta objetividade da ciência e,

por outro, é mobilizado para legitimar as escolhas dos tomadores de decisão (Nelkin, 1975; Jerónimo, 2006; Jasanoff, 2009).

Além disso, no caso estudado, são os parlamentares que detêm a prerrogativa de seleção dos especialistas convidados para as reuniões, portanto, eles são responsáveis pela formação do aconselhamento de especialistas nos processos decisórios. Os critérios para as escolhas não são desinteressados. Argumentou-se, durante a pesquisa, que parlamentares sugeriram nomes a serem convidados de acordo com seu alinhamento político com o tema em discussão. Ainda, é importante pontuar que, no jogo político, as organizações envolvidas nas discussões possuem desigualdades em relação ao aparato de influência diante do processo decisório (Cruz e Cabral, 2019). Portanto, a mobilização de especialistas depende dos arranjos políticos e dos atores envolvidos (Miguel e Velho, ano; Rientg, 2014; Jasanoff, 2009).

Diante deste cenário, observou-se como a existência de diversos setores dentro das audiências públicas sobre a lei geral do licenciamento ambiental evidencia o fato de que diversos grupos de interesse passaram a acessar os espaços de formulação de políticas públicas por meio do conhecimento técnico-científico e das práticas profissionais principalmente, dentro do campo ambiental (Hilgartner, 2004). Esse campo passou por um crescimento e institucionalização crescente nos últimos anos (Sarewitz, 2004, Viglio, 2012; Oliveira, 2009; Fonseca e Guivant, 2019; Turnhout et al., 2019), de modo que o aconselhamento de especialistas adentra um espaço de conflitos de interesses, no qual está sujeito a contestações e questionamentos sobre sua validade (Nelkin, 1975; Jerónimo, 2006; Jasanoff, 2009; Hilgartner, 2004). Por isso, após compreender as minúcias dos cenários das audiências públicas, um segundo momento da dissertação é composto por duas análises em relação à participação do aconselhamento de especialistas. Primeiro, as estratégias de credibilidade, que dizem respeito a como os especialistas respondem ao espaço de contestação; e segundo, os pacotes interpretativos, que buscam compreender as diferentes chaves interpretativas existentes no debate. Os capítulos tratam do tema da relevância do aconselhamento. De um lado, a relevância é construída a partir da credibilidade científica. De outro, do ponto de vista do debate público e valores que são mobilizados em cada enquadramento. Acho que assim a dissertação vai ficar bem amarradinha.

A produção e estabilização de um status de autoridade e a busca por demarcar suas recomendações como válidas, passa, sobretudo, pela *performance* dos especialistas, sua capacidade de gerenciar informações, convencer o público e criar limites entre o que é ciência e o que é política (Gieryn, 1999; Jasanoff, 2009; Hilgartner, 2000). Tais questões são demonstradas nos recursos de retórica do aconselhamento de especialistas (Hilgartner, 2000). Isso foi traduzido nas “estratégias de credibilidade” da presente pesquisa. A primeira estratégia de credibilidade é a de porta-voz, que constrói a primeira imagem do especialista diante do público, delimitando a sua identidade e moldando a situação (Goffman, 2004; Hilgartner, 2000). Ao fazer uma apresentação pessoal e da instituição pertencente os especialistas vão definindo quem é quem no debate e, sobretudo, demarcando a autoridade no tema à medida que mostra como a organização está conectada ao tema do licenciamento ambiental a depender das suas funções.

A segunda estratégia de credibilidade é a de credencial científica, mobilizada quando os especialistas mencionam formação acadêmica e experiências no mercado de trabalho, bem como citaram estudos, dados e exemplos para o debate. A intenção era garantir que suas contribuições fossem interpretadas enquanto recomendações embasadas na experiência profissional e no conhecimento técnico-científico. Desse modo, buscavam “purificar” suas posições de questões políticas (Hilgartner, 2000). Além disso, ao trazer referências de estudos realizados pela própria instituição pertencente ou dados baseados em exemplos internacionais, argumenta-se que o aconselhamento de especialistas empregam recursos discursivos com a intenção de delimitar no mapa cartográfico do trabalho de fronteira aquilo que é considerado científico, no qual os tomadores de decisão devem se embasar, e o que é considerado político. Desse modo, o status de autoridade não é inata ou automaticamente concedida a qualquer grupo de especialistas, mas uma característica construída e mantida (Hilgartner, 2000).

A terceira estratégia de credibilidade diz respeito à conduta dentro do debate. A etiqueta do debate descreve os meios pelos quais os especialistas concordam ou discordam das posições dos outros convidados. Principalmente, como demarcam sua posição em consonância com profissionais experientes na área, isto é, referências no debate. Portanto, a dissertação identificou recursos discursivos mobilizados pelos especialistas com a intenção de produzir e garantir autoridade dentro dos debates com a finalidade de tornar suas recomendações aceitas como válidas dentro do processo decisório. Baseada

principalmente na ideia de performance e de trabalho de fronteira, o trabalho propôs uma categoria analítica – as estratégias de credibilidade – que pode ser testada e verificada em outros estudos de caso, com a intenção de comparar diferentes arenas de aconselhamento de especialistas.

Além das estratégias de credibilidade, a dissertação também desempenhou esforços para entender as chaves interpretativas em torno das propostas de novos regramentos para o licenciamento ambiental. Argumentou-se que seria necessário identificar quais os enquadramentos e justificativas mobilizados pelos especialistas de diferentes setores em relação às propostas de alteração dos regramentos do licenciamento ambiental para desvendar os valores e representações em disputa, principalmente, em relação às questões social, ambiental e econômica. Portanto, o pacote interpretativo surgiu como instrumento para sistematizar tal investigação. Ao todo, foram delimitados cinco pacotes interpretativos: Valorização do Meio Ambiente, Subdimensionamento dos Impactos Sociais, Direitos de Povos e Comunidades Tradicionais, Papel do Estado e Viabilidade Operacional. Os três primeiros pacotes interpretativos defendem a centralidade do meio ambiente e dos fenômenos sociais envolvidos no licenciamento ambiental. Enquadram como problemas, dentre outros, o retrocesso ambiental, os impactos negativos sobre comunidades afetadas e a insegurança econômica em relação a empreendimentos que não têm responsabilidade social. Os outros dois pacotes interpretativos reivindicam uma lógica de mercado, na qual o licenciamento ambiental é responsável pelo desenvolvimento econômico. As questões sociais são tratadas como subjetivas e vistas como devendo se afastar do processo em prol da viabilidade econômica dos empreendimentos. Logo, são pacotes antagônicos aos acima citados.

Diante dos resultados da pesquisa, vale ressaltar que os cinco setores identificados na pesquisa mobilizam as mesmas estratégias de credibilidade, mas se distanciam em relação aos enquadramentos e posições em torno do projeto de lei. É interessante notar que há, de um lado, um aconselhamento de especialistas constantemente construindo e mantendo um aparente status de autoridade em busca de credibilidade para suas recomendações, demarcando o que é considerado um debate técnico-científico e o que não é, com a intenção de purificar as questões técnicas das políticas. Por outro lado, as narrativas em torno das diferentes chaves interpretativas em relação aos problemas e soluções do licenciamento ambiental evidenciam um campo em disputa, onde alguns

setores defendem alterações ligadas à ideia de desenvolvimento econômico e modernização, enquanto outros têm uma visão focada na preservação do meio ambiente e valores sociais. Assim, há setores que privilegiam a esfera econômica ou social ou ambiental do licenciamento ambiental em detrimento das outras a depender de valores e representações da realidade.

Ao fim e ao cabo, o trabalho concluiu seu objetivo de explorar a participação do aconselhamento de especialistas e lançar luz às narrativas envolvidas nos debates sobre o projeto de lei. É essencial, diante desses fatores elencados, manter investigações sobre o papel dos especialistas no processo decisório no Brasil. Sobretudo, em relação à influência dos especialistas. Isto porque, além de entender o que está em disputa, é fundamental compreender qual parcela dos especialistas realmente molda a tomada de decisão. Essa questão poderá ser explorada em trabalhos futuros sobre o tema, assim que a deliberação do projeto de lei for concluída no Congresso Nacional.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

- ABEMA. Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil. Brasília: Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), 2013.
- BARANDIARAN, Javiera. Chile's environmental assessments: contested knowledge in an emerging democracy. *Science as Culture*, v. 24, n. 3, p. 251-275, 2015.
- BARDIN, L. Análise de discurso. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BAUER, Martin W.; GASKELL, George. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Editora Vozes Limitada, 2017.
- CNI. Proposta da indústria para o aprimoramento do Licenciamento Ambiental. Brasília: Confederação Nacional da Indústria (CNI), 2013.
- DA COSTA FERREIRA, Leila. Desenvolvimento, meio ambiente e políticas públicas. *Opinião Pública*, v. 1, n. 2, p. 149-158, 1993.
- DESTEFENNI, Marcos. Direito Penal e Licenciamento Ambiental. São Paulo: Memória Jurídica, 2004.
- DEPUTADOS, Câmara dos. Regimento interno. 6ª Edição. Brasília, 2003.
- DUARTE, Tiago e REYES-Galindo, Luis. Apresentação: Estudos Sociais das Ciências e Tecnologias. *Revista Brasiliense de Pós-Graduação em Ciências Sociais*, número 2, volume 14. agosto, 2019.
- FONSECA, Paulo FC; GUIVANT, Julia S. A dramaturgia dos peritos na ciência regulatória brasileira: o caso da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, v. 26, n. 1, p. 123-144, 2019.
- GAMSON, William A.; LASCH, Kathryn E. The political culture of social welfare policy. 1981.
- GAMSON, William; MODIGLIANI, Andre. Media discourse as a symbolic contest: A constructionist approach. *American journal of sociology*, v. 95, n. 1, p. 1-37, 1989.
- GASPAR, Natália Morais. Cientistas humanos, trabalho de campo e licenciamento ambiental—impressões e impactos. *Anais da ReACT-Reunião de Antropologia da Ciência e Tecnologia*, v. 2, n. 2, 2015.
- Gaspar, Natalia Morais. Os antropólogos e a "socioeconomia" no licenciamento ambiental de grandes empreendimentos no Brasil. *Encrucijadas interdisciplinares*, 2021.

GIERYN, Thomas. Boundary-Work and the Demarcation of Science from Non-Science: Strains and Interests in Professional Ideologies of Scientists. *American Sociological Review*, v. 48, n. 6, 1983.

GIERYN, Thomas. Boundaries of science. In: *Science and the Quest for Reality*. Palgrave Macmillan, London, 1995. p. 293-332.

GIERYN, Thomas. *Cultural Boundaries of Science: Credibility on the line*. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GOFFMAN, Erving. *Os quadros da experiência social: uma perspectiva de análise*. Vozes, 2012.

GOFFMAN, Erving. *A representação do eu na vida cotidiana*. Vozes, 2014.

HANNIGAN, John. *Environmental Sociology Ed 2*. Routledge, 2006.

HILGARTNER, Stephen. The credibility of science on stage. *Social Studies of Science*, v.34, n.3, p.443-452. 2004.

HILGARTNER, Stephen. *Science on stage: expert advice as public drama*. Stanford: Stanford University Press. 2000.

HILGARTNER, Stephen. *The Credibility of Science on Stage*. *Social Studies of Science*, 2004.

HOFMANN, Rose Mirian. *Gargalos do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015.

JASANOFF, Sheila. Technologies of humility: citizen participation in governing science. *Minerva*, v. 41, p. 223-244, 2003.

JASANOFF, Sheila. Procedural choices in regulatory science. *Technology in society*, v. 17, n. 3, p. 279-293, 1995.

JASANOFF, Sheila. *Science at the Bar*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

JERÓNIMO, Helena Mateus. A peritagem científica perante o risco e as incertezas. *Análise Social*, n. 181, p. 1143-1165, 2006.

Jasanoff S. Representation and re-presentation in litigation science. *Environ Health Perspect*. 2008 Jan;116(1):123-9.

JASANOFF, Sheila. *The fifth branch: science advisers as policymakers*. Harvard University Press, 2009.

MIGUEL, Jean Carlos Hochsprung; VELHO, Léa. Especialistas e Políticas: As audiências públicas do novo Código Florestal. *Revista Tecnologia e Sociedade*, v. 9, n. 17, p. 29-50, 2013.

MORAES, Raimundo. Judicialização do licenciamento ambiental no Brasil: Excesso ou garantia de participação? *Revista de Direito Ambiental: RDA*, v. 10, n. 38, p. 204- 237, abr./jun.2005.

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

NELKIN, D. Scientists in an Environmental Controversy. *Science Studies*. Vol 1 n. 3/4, 1971.

NELKIN, D. The Political Impact of Technical Expertise. Source: *Social Studies of Science*, Vol. 5, No. 1 (Feb., 1975), pp. 35-54.

Nelkin, D. (1979). *Scientific Knowledge, Public Policy, and Democracy: A Review Essay*. Knowledge.

NELKIN, D. The Political Impact of Technical Expertise. *Science*. Vol. 5, n. 1, 1975.

OLIVEIRA, Wilson José. Significados e Usos sociais da Expertise na militância ambientalista. 2009.

PAULA, Tiago Franco de. Deus acima de tudo: a atuação política da Igreja Universal do Reino de Deus nas eleições presidenciais de 2018. Dissertação (Mestrado em Sociologia) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

SAREWITZ, Daniel. How science makes environmental controversies worse. *Environmental science & policy*, v. 7, n. 5, p. 385-403, 2004.

TURNHOUT, Esther; TUINSTRA, Willemijn; HALFFMAN, Willem. *Environmental expertise: connecting science, policy and society*. Cambridge University Press, 2019.

VIGLIO, José Eduardo et al. Usos sociais e políticos da ciência na definição de riscos e impactos ambientais no setor de petróleo e gás. 2012.

VIGLIO, José Eduardo; MONTEIRO, Marko Synésio Alves; FERREIRA, Lúcia da Costa. Ciência e processo decisório: a influência dos experts no licenciamento ambiental de um empreendimento petrolífero no litoral paulista. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 98, 2018.

ZHOURI, Andréa. Justiça Ambiental, Diversidade Cultural e Accountability: Desafios para a governança ambiental. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 23, nº 68, 2008, p. 98-194

