

Reforma do licenciamento ambiental no Brasil: análise dos discursos no Conselho Nacional de Meio Ambiente

Rossana Borioni ^I
Luis Enrique Sánchez ^{II}

Resumo: O Licenciamento Ambiental tem ocupado a agenda pública com debates acerca de uma ambicionada reforma legal que tramita no Congresso Nacional desde 2004. No Conselho Nacional do Meio Ambiente, dadas suas atribuições legais, discutem-se o regramento do Licenciamento Ambiental e possíveis alterações desde as primeiras reuniões. Por meio da análise de conteúdo de documentos de reuniões do Conselho, objetivou-se evidenciar tais discursos e os atores que os pronunciaram. Foram examinadas memórias e atas de reuniões de instâncias do Conselho no período 1984-2021. Encontraram-se, essencialmente, discursos acerca da etapa de triagem e sobre os estudos de impacto ambiental, estando ausentes críticas e propostas referentes à definição do escopo dos estudos e à fase de acompanhamento. Houve prevalência de discursos centrados na eficiência administrativa, sem reconhecimento dos objetivos desse instrumento da política ambiental nem dos desafios para lhe aumentar a efetividade.

Palavras-chave: Análise de conteúdo, efetividade, avaliação de impacto ambiental, licenciamento, política ambiental

^I Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais do Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

^{II} Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

São Paulo. Vol. 26, 2023

Artigo Original

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc0077r4vu2023L3AO>

Introdução

Conselhos de políticas públicas ampliam o controle social sobre a ação governamental. Com função, pelo menos em teoria, de participar do delineamento das políticas públicas, os Conselhos também assumem funções de acompanhamento e avaliação (CARNEIRO, 2002).

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), criado em 1981 como órgão consultivo e deliberativo, tem função de assessorar o governo federal em matéria de política ambiental. Além de produzir normas infralegais, o Conselho pode fazer recomendações e proposições ao Executivo ou às comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados (IPEA, 2011). Dentre suas atribuições, destaca-se o estabelecimento de normas e critérios para o Licenciamento Ambiental (LA) e a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). Idealmente, o Conama ofereceria o espaço em que narrativas de comunidades de prática e de especialistas poderiam influenciar a agenda pública.

Propostas de mudança do LA tramitam no Legislativo federal, com prevalência de dispositivos que simplificam procedimentos administrativos (FONSECA et al., 2019; ATHAYDE et al., 2022) para conferir maior agilidade à emissão das licenças ambientais e maior segurança jurídica aos empreendedores (SANCHEZ, 2021). Anseios por simplificações são identificáveis nas justificações que integram o Projeto de Lei (PL) 654 do Senado (BRASIL, 2015) que agiliza o LA de projetos de infraestrutura considerados estratégicos, e a denominada “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”, originada na Câmara dos Deputados em 2004, atualmente em análise no Senado como PL 2159/2021 (BRASIL, 2021).

Os PLs ecoam críticas de entidades empresariais dirigidas ao LA, como prazos supostamente longos, excessiva discricionariedade e interrupções por frequentes judicializações (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013). Dados do Banco Mundial (2008) e de outros autores (SCABIN; PEDROSO; CRUZ, 2014) indicam, entretanto, que as judicializações decorrem principalmente de deficiências da AIA.

Nesse contexto, adquirem relevância pesquisas que contribuam para compreender como os problemas da aplicação desses dois instrumentos têm sido tratados pelo Conama, ao qual, dentre outras atribuições, corresponde fomentar debates sobre políticas ambientais e recomendar formas de aperfeiçoamento de seus instrumentos, além de exercer seu poder regulamentar através da expedição de atos normativos.

Esta pesquisa pretendeu trazer à luz os discursos sobre LA e AIA que despontaram no Conama, com conteúdo explícito voltado à crítica desses instrumentos ou relacionado a formas de melhoria e aperfeiçoamento de seu arcabouço normativo

Os discursos foram buscados em documentos públicos do Conama, principalmente constituídos pelas atas das reuniões do plenário, que corresponde à principal instância deliberativa, composta por representantes do governo e de vários setores da sociedade, à qual são submetidos os resultados dos grupos de trabalho e comitês eventualmente formados. Até o ano de 2019, o plenário podia ser caracterizado como fórum, instância na qual atores da sociedade civil e governamentais podem expressar e confrontar suas ideias

quanto a uma política pública (FOUILLEUX, 2000). Naquele ano, entretanto, o Decreto Federal 9806/2019 reduziu a quantidade de conselheiros com direito a voto de 96 para 23 e alterou o jogo de forças de maneira extremamente favorável à esfera governamental. A essa foi assegurado cerca de 73% dos votos, majoritariamente de entidades federais, ao passo que o número de representantes da sociedade civil foi reduzido de 23 para 4.

Fouilleux (2000) caracteriza fóruns como espaços em que as ideias existentes em torno de políticas públicas podem ser claramente identificadas, junto com os sistemas de representação e ação em que as ideias se inscrevem. A baixa representatividade dos atores sociais não pertencentes à esfera federal na principal instância deliberativa do Conselho possibilita descaracterizá-lo como fórum no sentido dado por Fouilleux (2000), apesar de terem sido mantidas suas atribuições legais.

Pode-se afirmar, no entanto, que as mudanças regimentais, suspensas em 2021 por decisão do Supremo Tribunal Federal, não afetaram os resultados da pesquisa, pois em 2015 o Ministério do Meio Ambiente (MMA) anunciou a retirada da pauta do Conama de propostas de revisão do sistema de LA.

2. Características distintivas e complementares da Avaliação de Impacto Ambiental e do Licenciamento Ambiental enquanto instrumentos de políticas públicas

O LA e a AIA são importantes instrumentos de gestão ambiental pública instituídos pela Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, que versa sobre a Política Nacional do Meio Ambiental (PNMA) (BRASIL, 1981), a mesma que criou o Conama. A operacionalização da lei depende, em certa medida, do uso integrado dos dois instrumentos, em consonância com suas respectivas funções (VALADÃO et al., 2022).

A Lei Complementar nº 140/2011, de 08 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011, inciso I do art. 2º), define o LA como “[...] procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”. Os agentes públicos o utilizam para asseverar o atendimento às condições legais aplicáveis (FARIAS, 2011) a todas as etapas do ciclo de vida de obra ou atividade, desde a fase de projeto até a desativação e o fechamento, para a emissão das Licenças Prévia, de Instalação e de Operação, que consubstanciam a aprovação do Estado (TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2011).

Diferentemente do licenciamento, à AIA não corresponde definição normativa no Brasil. Utilizada em diversos contextos de tomada de decisão (SANCHEZ; CROAL, 2012), incluindo o licenciamento ambiental de projetos, é globalmente difundida (UN ENVIROMENT, 2018) como um exame *ex ante* com finalidade de analisar e comunicar, aos tomadores de decisão e ao público em geral, as implicações ambientais de proposta de desenvolvimento que possa causar efeitos significativos (CASHMORE et al., 2004; BOND et al., 2020). No Brasil, requer-se a preparação de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para “[...] obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente [...]” (BRASIL, 1988, Art. 225). Para os outros casos, de

presumido potencial degradador não significativo, preconiza-se, com fundamento em legislação infraconstitucional, a realização de estudos mais simples que o EIA.

Como instrumentos de política pública, ao LA e à AIA se aplica a definição de Lascoumes e Le Galès (2012, p. 22) de “[...] dispositivo técnico com vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação”, que enfatiza o caráter histórico dos instrumentos, os quais, originados em contextos singulares, podem ser modificados, ou evoluir influenciados por mudanças na sociedade. Assim, não se caracterizam apenas por racionalidades técnicas, mas são portadores de valor e refletem o vínculo com os agentes que programam a política, fazem-na evoluir e compõem as comunidades de especialistas (LASCOUME; LE GALÈS, 2012). Tais atributos desvendam um amplo horizonte de possibilidades para analisar e avaliar a efetividade desses instrumentos.

Cashmore *et al.* (2004) destacam duas dimensões da efetividade da AIA, uma relacionada à eficiência das práticas, que diz respeito à melhor aplicação dos regulamentos ou diretrizes institucionais, e outra relativa à eficácia, que avalia os resultados em relação aos aspectos substantivos, ou seja, quanto à aproximação a metas de proteção ambiental e/ou de desenvolvimento sustentável. Segundo a UN Environment (UNEP, 2018), ainda há muito a fortalecer na AIA para torná-la mais efetiva, tema que tem atraído a atenção de pesquisadores em diversos países (FISCHER; NOBLE, 2015; MACKINNON; DUINKER; WALKER, 2018) e que conta com importante acervo de estudos no Brasil (SÁNCHEZ; DUARTE, 2022).

Inegavelmente, os 40 anos que se passaram desde a introdução da AIA e do LA no Brasil indicam a necessidade de reflexões e balanços, que deveriam ser amparados pela aferição de seus resultados face aos objetivos da PNMA, pois mudanças que buscam somente a eficiência podem comprometer a eficácia no alcance da qualidade ambiental desejada (SÁNCHEZ, 2021).

3. Métodos e procedimentos metodológicos

Documentos públicos produzidos pelo Conama foram analisados por meio da técnica conhecida como análise de conteúdo (KRIPPENDORFF, 2012). Esta técnica foi utilizada em outras pesquisas sobre AIA no Brasil, como a análise de EIAs (LANDIM; SANCHEZ, 2012) e de atas de audiências públicas (DUARTE; FERREIRA; SÁNCHEZ, 2016).

Preliminarmente, os documentos (disponíveis em <http://conama.mma.gov.br/>) foram submetidos a uma leitura flutuante, pela qual se conheceu o tipo de texto e triaram-se os documentos com teor de interesse para a pesquisa (BARDIN, 2016). Assim foi formado o *corpus* sobre o qual aplicar a análise de conteúdo, nomeadamente:

- Todas as atas de reuniões plenárias disponíveis no site, desde a primeira, de 1984 até dezembro de 2021.

- Ata de reunião do Comitê de Integração de Políticas Ambientais de 2015, citada no plenário, que trata da minuta do Conama para rever o LA. Entre outras funções, cabe ao Comitê sugerir ao plenário a agenda anual de trabalho do Conama e avaliar a execução

da política.

- Transcrição do seminário de discussão das prioridades do Conama de 2003.
- Cinco memórias de reunião do Grupo Técnico de Licenciamento Ambiental formado em 2016 para rever o LA.

A análise seguiu os passos descritos a seguir:

i. Definição da UA (Unidade de Análise) como frase ou parágrafo contendo discursos referentes à AIA, ou ao LA. Intencionalmente, pois fora do escopo da pesquisa, foram ignoradas todas as falas com conteúdo referente às competências para o licenciamento.

ii. Localização das UAs nos documentos por meio do software MAXQDA (VERBI, 2018) e das seguintes palavras-chave, locuções e siglas: avaliação; audiência; compensação; estudo; EIA; impacto; licenciamento; licença; mitigação; monitoramento; termo de referência; TR; participação pública; resolução. Uma vez realizada a pesquisa lexical, codificaram-se todos os trechos que continham os termos, recortados do texto de origem com a adição de duas frases anteriores e duas posteriores.

iii. Leitura das UAs em seu contexto verbal para selecionar aquelas de interesse da pesquisa, ou seja, os atos comunicativos com caráter performativo (MACHADO, 1998), sugestivos de intenção crítica ou modificativa de aspectos relacionados aos dois instrumentos. Falas de igual teor pronunciadas em momentos diferentes do mesmo evento foram consideradas como uma única UA, quando atribuíveis ao mesmo ator. Os atores são os autores dos atos comunicativos, identificados pela instituição de origem, não necessariamente na condição de representantes.

iv. Organização das UAs em categorias, subcategorias e agrupamentos temáticos com base nos discursos dos atores do Conama.

v. Identificação de referências temporais, constituídas pelas datas de realização de eventos e das reuniões a que se referem os documentos analisados, para a construção de uma linha do tempo (Figura 1).

vi. Análise dos discursos e da evolução temporal. Com essa finalidade, adotou-se a definição: “Discursos consistem em maneiras estruturadas de representação que, ao evocar compreensões particulares, possibilitam, subsequentemente, a consideração de tipos de ação particulares. Ao lado das palavras que os estruturam, os discursos também se referem às ações que engendram, em função da relação mutuamente constitutiva entre ambos (HUGÉ *et al.*, 2013, p. 188, tradução nossa).

O método da análise de conteúdo com utilização de software apresenta algumas limitações, relativas à escolha das palavras utilizadas para a busca das UAs, que podem conduzir a certas omissões nos resultados da pesquisa, ou a demasiada ênfase em outros aspectos. Assim, buscou-se mitigar o problema utilizando uma ampla gama de termos associáveis às etapas fundamentais do processo de AIA descritas na literatura (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005; SANCHEZ, 2020) e ao LA. Limitações quanto à interpretação do conteúdo das UAs foram superadas em parte pela análise dos segmentos

codificados no inteiro contexto de cada fala. A leitura completa de documento, contudo, não elimina a subjetividade inerente ao método, particularmente quando aplicado a transcrição de falas, sem outros elementos sensoriais facilitadores da interpretação, como tons de voz e expressões faciais.

3.1 O processo de categorização

A categorização foi conduzida procedendo-se à agregação das UAs segundo características comuns e critérios mutuamente excludentes (KRIPPENDORFF, 2012). Dois níveis de categorização foram considerados:

1º nível - Posturas críticas ou propositivas

A separação das UAs foi efetuada segundo a intencionalidade dos atores na produção do ato comunicativo, manifestada por *discursos críticos*, indicadores de deficiências na prática ou regulamentos, e por *discursos propositivos*, em que soluções ou formas de aperfeiçoamento foram sugeridas. Discursos com outras intencionalidades, como citações elogiosas ou informativas, foram descartadas por não contribuírem para o objetivo da pesquisa. Falas do mesmo ator, reveladoras tanto de críticas quanto de propostas de aperfeiçoamento sobre o mesmo objeto, foram desmembradas em duas UAs, para posterior inserção na respectiva categoria.

2º nível – Aspectos referentes à prática ou à normas

As categorias formadas no primeiro nível foram subdivididas de acordo com a relação do objeto tratado no ato comunicativo com o sistema jurídico. Assim, separaram-se falas sobre objetos formais daquelas relacionadas às práticas.

Entende-se por formal o dispositivo legal ou infralegal, como leis ou resoluções do Conama, de cumprimento obrigatório, que admitem pouca ou nenhuma discricionariedade. Versam, principalmente, sobre o processo administrativo do LA, mas incluem, também, certos aspectos da AIA de cumprimento obrigatório. A prática consiste em ações fundamentadas tecnicamente, passíveis de interpretação ou julgamento profissional, que admitem certa discricionariedade na aplicação.

O caráter mutuamente excludente das subcategorias verifica-se pela nítida separação dos elementos tratados em regulamentos daqueles que não o são. Assim, a classificação foi feita da seguinte forma:

- Na categoria “Posturas críticas”: “Deficiências da prática” ou “Deficiências das normas”.
- Na categoria “Posturas propositivas” “Aperfeiçoamento da prática” ou “Aperfeiçoamento das normas”.

Para elucidar o processo de categorização, cita-se o exemplo das audiências públicas, que podem ser objeto do ato comunicativo quanto à eficácia, possivelmente vinculada às práticas de quem as conduz, ou quanto aos dispositivos legais, que podem ser considerados insuficientes, mesmo quando existem boas práticas para garantir uma participação pública efetiva.

Isso vale, também, para as propostas, que podem abranger desde recomendações aos órgãos licenciadores para melhor conduzir as audiências, até propostas para rever os regulamentos existentes. Em síntese, a inclusão em uma ou outra categoria e subcategoria depende do prisma pelo qual o objeto foi tratado e da intencionalidade do ator a se referir a ele.

Em cada subcategoria, as UAs foram reunidas de forma analógica em 31 agrupamentos temáticos, correspondentes ao objeto dos discursos, cujos conteúdos são descritos sinteticamente nos Quadros 1 e 3. Essa organização dos dados visou facilitar a identificação dos temas mais abordados e possíveis desdobramentos das críticas em propostas de aperfeiçoamento.

4. Posturas críticas

O Quadro 1 indica os agrupamentos temáticos em cada subcategoria referente às posturas críticas, com especificação dos discursos e da frequência de aparecimento nos documentos analisados. Os discursos são apresentados de forma sintética, segundo seu teor.

Quadro 1 - Posturas críticas: Agrupamentos temáticos dos discursos e quantidade de Unidades de Análises

Tipo	Agrupamentos temáticos	Discursos	UAs
Deficiências da prática	EIA	Falhas técnicas; frequentemente são cópias uns dos outros; não avaliam as alternativas; dados primários insuficientes; são tendenciosos e favorecem o empreendedor.	16
	Triagem	Uso indiscriminado do EIA em detrimento de estudos mais simples para empreendimentos de menor impacto.	14
	Aprovação dos projetos	Flexibilidade em excesso; desconsideração das questões relativas à biodiversidade; aprovação de projetos cuja viabilidade ambiental não teria sido demonstrada.	13
	Compensação ambiental	As compensações se relacionam a deficiências de infraestrutura dos municípios e não aos impactos.	6
	Pós-licença	Falta um modelo de gestão de programas ambientais; o acompanhamento pós licença é pouco considerado.	5
	Aplicação da Resolução 237/97	O problema da Resolução 237/97 não são seus artigos, mas o fato de não ser devidamente implementada por razões relacionadas à falta de investimentos, técnicos e orçamentários, na estruturação dos órgãos competentes.	5
	Audiências públicas	As audiências públicas são malconduzidas e favorecem o proponente.	4
	Transparência	O diálogo e a comunicação entre empreendedores e órgãos licenciadores são ruins; as decisões são pouco transparentes.-	2
	Comunidades afetadas	As percepções das comunidades e preocupações das comunidades afetadas não são consideradas.	2
	Projetos de infraestrutura	Os projetos de infraestrutura não incorporam as questões ambientais.	1

Deficiências das normas	Exigibilidade do licenciamento	<i>Atividades simples não deveriam ser licenciadas.</i>	5
	Resolução 01/86	<i>A Resolução Conama 01/86 se omitiu em relação à possibilidade de realizar avaliações por meio de estudos simplificados; não contém critérios para avaliar os EIAs; é uma norma obsoleta.</i>	5
	Cumprimento de prazos	<i>Não há consequências quando os prazos da Resolução Conama 237/97 não são respeitados.</i>	3
	Sistema de licenças	<i>O modelo trifásico não é adequado a todo tipo de empreendimento.</i>	3
	Órgãos intervenientes	<i>Crescente interferência dos órgãos intervenientes causa atrasos no licenciamento.</i>	2
	Controle social	<i>Não há previsão legal de formas de controle social no caso de avaliação ambiental realizada sem EIA.</i>	2
Custeio do EIA	<i>A dependência da equipe de consultoria do empreendedor favorece a produção de EIAs tendenciosos.</i>	1	

Fonte: Elaboração própria

Verifica-se predominância de UAs relacionadas à prática da AIA que apontam problemas semelhantes àqueles tratados pela literatura científica (DUARTE; DIBO; SÁNCHEZ, 2017). A frequência das abordagens com olhares críticos revela que o EIA, abordado em 30 falas, se somado à triagem, constitui, destacadamente, o principal tema. Triagem é um termo empregado na literatura de AIA para descrever os procedimentos e critérios para determinar o grau de profundidade da avaliação, incluindo a necessidade de preparação de um EIA para determinado projeto (SÁNCHEZ, 2020). No Brasil, decisões sobre triagem têm implicações para a participação pública.

As abordagens críticas ao EIA tangem a qualidade técnica, considerada deficiente quer seja em relação aos diagnósticos ambientais, quer nos métodos de avaliação dos impactos. Críticas também foram dirigidas à triagem dos projetos que demandam este tipo de estudo, cujo uso foi considerado excessivo:

“[...] fazer EIA/RIMA para qualquer tipo de empreendimento, é se desconhecer que hoje existe uma indústria de EIA/RIMA e o custo do empreendimento de dois hectares é o custo de EIA/RIMA.” (Governo Estadual, Ata 67/10-10-2002).

A ideia de que o EIA deva ser utilizado diante da presunção de que o empreendimento possa causar impactos significativos esteve presente nas falas de diferentes atores. Entretanto, parece não representar um consenso, pois convive com outros entendimentos sobre a função do EIA, como constatar a inexistência de impactos ambientais ou avaliar todos os possíveis impactos, significativos e não significativos. Assim, o que parece estar em jogo nas discussões sobre triagem não é apenas a questão de como formular hipóteses

iniciais quanto à significância dos impactos do empreendimento, mas a própria finalidade do EIA.

Críticas à qualidade dos estudos são recorrentes desde os primeiros anos do Conama. Já em 1989, um governo estadual apontava para a tendenciosidade dos EIAs que favoreceriam os empreendedores, assunto posteriormente retomado por uma entidade ambientalista:

“[...] os estudos de impacto ambiental e relatórios de impacto ambiental se transformaram em um imenso pasto para consultores. (Entidade Ambientalista, Ata 38/04-07-2002).

Por sua vez, o órgão licenciador federal destaca a recorrência de falhas ao longo dos anos, que comprometem a qualidade da AIA:

“[...] nós temos problemas sistemáticos de qualidade de Estudo de Impacto Ambiental que não quantificam, que não avaliam, que não diagnosticam adequadamente [...]” (Ibama, Ata 75/10-11-2004).

As fragilidades dos EIAs apontadas pelos conselheiros coincidem com diversas limitações discutidas em trabalhos acadêmicos, como os diagnósticos ambientais, os métodos de identificação de impactos e avaliação de sua significância (SCABIN; PEDROSO; CUNHA CRUZ, 2014; SCHERER, 2011; FEARNSSIDE, 2016; ALMEIDA; MONTAÑO; RITTER *et al.* 2017; DIAS; FONSECA; PAGLIA, 2019).

A literatura destaca, também, que a qualidade dos EIAs depende de diversos fatores, entre os quais Landim e Sánchez (2012) destacam as condutas dos órgãos ambientais e as normas existentes, enquanto Borioni, Gallardo e Sánchez (2017) enfatizam a qualidade dos termos de referência como determinantes da qualidade dos EIAs.

A triagem é o primeiro momento em que as autoridades tomam contato com a possível significância dos potenciais impactos (WESTON, 2011). Na etapa posterior, de definição do escopo, identificam-se os impactos potenciais e as questões relevantes para orientar os Termos de Referência.

Triagem e definição do escopo contribuem para reduzir o caráter genérico dos EIAs (SÁNCHEZ, 2020), por vezes omissos em relação a impactos significativos (MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO, 2004), possibilitando o direcionamento da AIA às questões mais importantes para a tomada de decisão (WOOD; GLASSON; BECKER, 2006).

Julgamentos negativos quanto à aprovação de projetos, considerada pouco criteriosa, também são frequentes nas reuniões do Conama e, basicamente, formulados por representantes de entidades ambientalistas. Pressões por parte de setores do governo e empresariais seriam a causa de certa leniência na aprovação de projetos, sem a devida comprovação de viabilidade ambiental:

“[...] esses estudos são avaliados apenas pelos órgãos ambientais, hoje fragilizados pela ótica desenvolvimentista do governo sem garantia de respeito às necessidades e anseios da Sociedade Civil.” (Ent. Am-

bientalista, Ata 52/30-10-2008).

Weston (2000) argumenta que, frequentemente, o foco da AIA é posto somente na decisão final que permite a emissão da licença ambiental. Decisões cruciais, entretanto, são tomadas em diversos momentos da AIA. Assim, ao lado de pressões externas de empreendedores e da alegada leniência dos órgãos ambientais na aceitação de estudos ruins, questões como a experiência profissional e julgamentos sobre a significância dos efeitos da proposta em análise influenciam decisões tomadas por parte dos agentes públicos desde a triagem e definição do escopo (WESTON, 2000), com consequências para a avaliação da viabilidade ambiental.

Os aspectos formais são menos expressivos numericamente do que os da prática. Referem-se, principalmente, à exigibilidade do licenciamento e aos pontos da Resolução 01/86 citados no Quadro 2. A participação obrigatória da Fundação Nacional do Índio e da Fundação Cultural Palmares, essa última substituída no LA, desde 2019, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, quando há intervenções que impactam, respectivamente, comunidades indígenas e quilombolas, foi abordada pelo aspecto formal e vista como obstáculo ao fluxo do LA, segundo fala de representante do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

“ [...] o Licenciamento enfrenta dificuldades exatamente com a integração das concessões de outorga, atrasa o Licenciamento por causa de outorga, que no Governo Federal, nós conseguimos, embora instituição independente, conseguimos ter um caminho de convergência no âmbito federal, mas não quer dizer que outras instituições federais envolvidas no Licenciamento não levem dificuldades por exemplo, aos órgãos estaduais e licenciadores que é o caso do Iphan, da Funai, as vezes do próprio Instituto Chico Mendes [...]” (MMA, Ata 117/18-03-2015).

A consideração do conhecimento de comunidades indígenas, tradicionais e locais na AIA, entretanto, é recomendada na decisão VIII/28 da Conferência das Partes da Convenção da Diversidade Biológica, da qual o Brasil é signatário desde sua aprovação, em 1992.

Carências técnicas e financeiras na estruturação dos órgãos ambientais para a operacionalização do sistema de LA, particularmente para a aplicação da Resolução Conama 237/97, foram abordadas em seminário organizado pelo Conama em 2003 para a definição de prioridades de trabalho do Conselho. No entanto, tais carências não entraram na lista das prioridades por envolverem aspectos orçamentários que fogem às competências do órgão, como afirmado pelo mediador da reunião, assistente técnico do Conama. Entretanto, se a limitação quanto às competências do Conselho consiste numa condição real a ser observada, não há impedimentos a que o plenário faça recomendações sobre a necessidade de fortalecer os órgãos ambientais sob o aspecto técnico e operacional (INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2011).

Quanto à participação de cada ator nos temas debatidos, destacam-se as entidades

ambientalistas nas questões que tangem a prática da AIA, com ênfase aos critérios de tomada de decisão sobre a viabilidade ambiental dos projetos, mas, também, à qualidade dos EIAs e à inefetividade da participação pública (Quadro 2).

Quadro 2 – Unidades de Análises atribuídas aos atores para cada agrupamento temático de “posturas críticas”

Setor	Atores	Deficiências da prática										Deficiências das normas						
		EIA	Triagem	Aprovação dos projetos	Compensação	Pós - licença	Aplicação da Res. 237/97	Audiências Públicas	Transparência	Comunidades afetadas	Projetos de infraestrutura	Exigência do licenciamento	Res. Conama 01/86	Cumprimento de prazos	Sistema de licenças	Órgãos intervenientes	Controle social	
Federal	MMA		1		1			1		1								
	Conjur/MMA		1		1						1							
	Outros Ministérios e Secretarias		1										2					
	Ministério Público Federal		1															
	Dep. Federal	1																
	Ibama	2			1	1												
	Agência Nacional de Águas						1											
Empresa Estatal		1																
Estadual	ABEMA (Ass. Brasileira de Entidades Est.do Meio Ambiente)									1			2	1				
	Governo Estadual	3	4				1	1	1			2	2	1	1			
	OEMAs (Organizações Estaduais do Meio Ambiente)	2		1		1	1				1							
	MPE (Ministério Público Estadual)			1														

Munic.	ANAMMA (Ass. Nacional de Órgãos Municipais do Meio Ambiente)																	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
Sociedade civil	Setor de infraestrutura e indústria	1								1								
	Consultores de banco int. de financiamento									1							1	
	Entidades ambientalistas e Organizações Não Governamentais	7	2	10	1	1					3		2					
	Associação Sindical																1	
	Setor de ciência e tecnologia				1													

Fonte: Elaboração própria

Governos estaduais e federal, por sua vez, abordaram principalmente as dificuldades relacionadas à triagem dos projetos e aspectos formais do sistema de licenciamento, questões citadas em poucas ocasiões por representantes da sociedade civil.

5. Posturas propositivas

De forma inversa ao que se observa nas posturas críticas, os dados referentes às posturas propositivas mostram frequência maior de falas sobre questões formais (Quadro 3).

Quadro 3 - Posturas propositivas: Agrupamentos temáticos dos discursos quantidades de Unidades de Análise

Tipo	Agrupamentos temáticos	Discursos	UAs
Aperfeiçoamento da prática	Instrumentos de planejamento territorial	AAE e AAI para avaliar os impactos cumulativos e sinérgicos e subsidiar a AIA; considerar o ZEE.	8
	Integração de políticas públicas	Promover a integração de outras políticas públicas com o licenciamento (setor florestal; recursos hídricos).	5
	Abrangência da AIA	Inclusão de temas relacionados à saúde dos trabalhadores, aos gases de efeito estufa e poluição atmosférica.	5
	Participação pública	Participação pública precisa ser estendida a todas as etapas da avaliação, inclusive quando não se realiza o EIA.	4
	Tecnologia	Utilizar novas tecnologias para melhorar os projetos de infraestrutura.	4
	Avaliação preliminar	Utilizar um relatório ambiental simplificado ou um estudo prévio para avaliar a necessidade de EIA.	3
	Listas de espécies	Produção de listas de espécies ameaçadas, indicadoras; rotas migratórias.	3
	Capacidade técnica e operacional	Aumentar o quantitativo de agentes públicos; realizar treinamentos.	2
	Guias	Produzir guias ambientais e de melhores práticas.	2
Aperfeiçoamento das normas	Cadastro	Criar sistema de cadastro dos consultores para propiciar estudos ambientais melhores.	1
	Padronização	Padronizar para evitar a subjetividade, definir baixo impacto e significativo impacto; criar TRs modelo por tipologia.	19
	Revisão do sistema	Revogar a Resolução Conama 01/86; rever o modelo trifásico; editar uma nova resolução ou um lei geral sobre o sistema de licenciamento.	19
	Simplificação	Reduzir etapas e prazos do processo administrativo.	11
	Autorizações	Prever a utilização de instrumentos autorizativos para substituir o licenciamento ambiental de pequenos empreendimentos ou casos com menor impacto.	1

Fonte: Elaboração própria

A gama de sugestões para o aperfeiçoamento da prática é ampla e dependente de graus variados de articulações interinstitucionais. É esperado que tais ações possam influenciar a AIA, como a ampliação da participação pública, ou o aproveitamento de resultados da aplicação de outros instrumentos, como a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e a Avaliação Ambiental Integrada (AAI).

Oportunidades para a participação pública existem em todas as etapas da AIA, entretanto, sua eficácia vai depender de definições quanto aos objetivos da participação e à maneira de praticá-la (GLUCKER *et al*, 2013). Sánchez e Mitchell (2017) argumentam que a participação pode representar uma oportunidade de aprendizagem entre as partes interessadas. Sinclair, Diduck e Fitzpatrick (2008) enfatizam que processos de aprendizagem nas avaliações ambientais podem conduzir a comportamentos mais favoráveis à proteção ambiental.

No âmbito das discussões sobre a regulamentação da AIA de projetos de exploração de petróleo e gás *offshore*, destaca-se a proposta de triagem por meio da realização de uma avaliação preliminar, fundamentada em relatórios ambientais simplificados, utilizada, também, para decidir se realizar, ou não, um EIA.

Destaca-se que embora a proposta tenha sido formulada apenas para empreendimentos de petróleo e gás, seria possível e desejável adequá-la às demais situações em que a AIA é realizada (LAWRENCE, 2007). No Brasil, a triagem é costumeiramente realizada com base na lista da Resolução Conama 01/1986, em relação à qual se discute se seu caráter é exaustivo (MILARÉ, 2006), ou por parâmetros que constam em resoluções de empreendimentos específicos.

A importância da preparação de guias com diretrizes práticas e o aumento da capacidade técnica e operacional foi reconhecida e citada por poucos atores. Ambas as propostas, mais relacionadas a dificuldades na aplicação da Resolução nº 237/97 do que à AIA, não saíram de termos genéricos. Nos documentos pesquisados, não foram encontradas evidências de providências relacionadas à execução da proposta.

A construção de capacidades institucionais é uma questão-chave, que contribui para aumentar a eficácia e eficiência do sistema formado pelo LA e AIA (FONSECA; SANCHEZ; RIBEIRO, 2017; SÁNCHEZ; DUARTE, 2022). Como evidenciado por Lima e d'Ascenzi (2017) na área da saúde pública, os atores da linha de frente, os denominados “burocratas de nível de rua” influenciam o percurso da política e seus resultados. Os resultados da AIA dependem, em grande medida, dos atores institucionais da linha de frente, nesse caso os agentes públicos que a conduzem com base em suas próprias interpretações (HANSEN; WOOD, 2016; ZHANG; KØRNØV; CHRISTENSEN, 2018), o que evidencia a importância da definição clara de diretrizes.

Nota-se a ausência de discursos relativos à aplicação rigorosa da hierarquia de mitigação (WITT *et al*, 2019) para enfrentar os problemas relacionados à compensação e, ainda, a modelos de gestão ambiental adaptativa para o acompanhamento pós-licença, que favorece um ambiente de aprendizagem a partir da experiência, para melhor enfrentar a complexidade e incertezas dos sistemas socioecológicos (MORETTO *et al.*, 2021).

As propostas de aperfeiçoamento normativo compreendem desde a elaboração de

resoluções mais prescritivas até a revisão geral das existentes. Definições legais entraram na pauta quando se tratou de editar resoluções para o licenciamento simplificado de tipos específicos de empreendimento. Nestas ocasiões, busca-se eliminar a subjetividade nas decisões referentes à etapa de triagem, mas não somente.

Foi sugerido, em momentos distintos, que fossem elaboradas definições de “impacto ambiental significativo”, de “pequeno impacto”, de “ecossistema frágil” e, ainda, a padronização de Termos de Referência. Os dados indicam haver um amplo consenso sobre o tema, uma vez que representantes de diversos setores sociais, inclusive entidades ambientalistas e governamentais se manifestaram favoráveis ao estabelecimento de padrões para tornar as normas mais prescritivas e reduzir a subjetividade, considerada como um fator negativo da AIA:

“Então seria importante que [...] fosse trabalhada uma definição para isso, para que não crie esse problema de subjetividade e depois a gente ter uma judicialização dos processos de licenciamento [...]” (Frente Nacional de Prefeitos-Ata 54/20-10-2009).

A segurança técnica e jurídica seria conferida aos agentes públicos pelas definições normativas, como apareceu nas discussões para a edição das resoluções do Conama que tratam do LA de ferrovias e aeroportos regionais. A Resolução Conama 279/2001, entretanto, em seu preâmbulo, reconhece as dificuldades para estabelecer definições normativas quanto à significância do impacto e remete à discricionariedade dos órgãos ambientais, a decisão relativa à triagem.

Consenso sobre a questão transparece na primeira reunião do GT de Licenciamento Ambiental, criado em 2016 para elaborar uma minuta de resolução para substituir as existentes a partir da proposta apresentada pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema):

“Foi consenso que seriam estabelecidos critérios para classificação dos empreendimentos, com a definição de uma matriz. Com isso, diminui-se a discricionariedade do processo de decisão e dá-se maior segurança aos técnicos. As modalidades e os procedimentos apresentados deverão estar relacionados a essa classificação” (Ajuda memória do GT de Licenciamento, 2016).

A matriz, segundo infere-se do art. 5º da minuta, conteria parâmetros de porte, potencial poluidor/degradador, natureza e localização do empreendimento, para estabelecer linhas de corte para enquadrá-los numa categoria de impacto, que fundamentaria a decisão de realizar o EIA ou estudos mais simples.

Em sentido contrário à padronização, no entanto, Zhang, Kjørnø e Christensen (2018) argumentam que as avaliações ambientais apresentam um inevitável elemento de discricionariedade, a qual se deve à existência de diferentes níveis de decisão que perpassam o processo. Tal discricionariedade não pode ser eliminada, uma vez que sempre há a possibilidade de surgirem questões específicas, não previstas nas normas.

Redução de prazos para as análises realizadas na AIA foi evocada para simplificar o LA de empreendimentos considerados de menor impacto, sem alterar significativamente o modelo trifásico. A revisão do sistema, por sua vez, refere-se à revogação das Resoluções 01/86 e 237/97 e sua substituição por uma nova resolução unificadora, cuja minuta começou a ser esboçada em 2016 pelo Conama.

Discursos sobre a simplificação entraram na pauta, efetivamente, em 2001, ensejada por representantes ministeriais no contexto da crise do setor energético:

“[...] eu queria transmitir uma recomendação que o Ministro fez [...], que nessa quadra da crise energética a atuação do Ministério do Meio Ambiente se pautasse por duas premissas: a primeira era aproveitar a crise para atualizar e se possível aumentar a eficiência do processo de licenciamento no âmbito federal [...]”. (MMA, Ata 29/27-06-2001).

Posteriormente, foi retomada para facilitar a tramitação de projetos relacionados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com destaque para as vertentes voltadas à habitação da população de baixa renda, em 2009, e às obras para a realização da Copa do Mundo de futebol em 2012, mas não somente:

“Nesse período nós demos 60% a mais de licenças que o mesmo período do ano anterior [...] Setor de petróleo e gás não têm pendência ambiental nos seus 102 empreendimentos, foi o resultado da última reunião do PAC”. (MMA, Ata 94/27-05-2009).

Falas sobre revisão, particularmente do modelo de licenças trifásico, considerado inadequado para empreendimentos agropecuários e para os de pequeno porte, estão presentes desde 1989.

Nos anos seguintes, pelo menos dois Grupos Técnicos foram formados com objetivo de propor mudanças no sistema: o primeiro, de 1994, optou por manter o modelo; o segundo, formado em 2016, já comentado, produziu uma minuta de resolução que não foi apreciada pelo plenário, uma vez que o tema foi retirado da pauta do Conama. Esse fato ocorreu, como informado pelo MMA, em função da proposta de lei geral em tramitação na Câmara dos Deputados, naquela ocasião.

O Quadro 4 indica os temas sobre os quais cada ator se manifestou no período pesquisado.

Quadro 4: Unidades de Análises atribuídas aos atores para cada agrupamento temático de “posturas propositivas”

Atores		Aperfeiçoamento da prática										Aperfeiçoamento das normas			
Setor	Instituição de origem	Inst. de planejamento territorial	Integração de políticas	Abrangência da AIA	Participação pública	Tecnologia	Avaliação preliminar	Listas de espécies	Capacitação	Guias	Cadastro	Discricionariedade	Revisão do sistema	Simplificação	Autorizações
Federal	Sec. executivo e assistentes técnicos do Conama		1		1							2		2	
	MMA	1	2	1		1		2	1			2	5	7	
	Outros Ministérios e Secretarias	1		2									1		
	MPF	1			1										
	Ibama			1				1	1			1			
Estadual	ABEMA	1				1						1	2		
	Gov. Estadual						1				1	7	2	1	1
	OEMAs					1							1	1	
	MPE											1			
Municipal	ANAMMA											1			
	Frente Nacional de Prefeitos											1			
Sociedade civil	Setor de infraestrutura e indústria		1			1	1						1		
	Consultores de banco int. de financiamento									1		1	1		
	Entidade ambientalista e ONGs	2	1	1	3		1			1		2	6		
	Fórum Paulista de Mudanças Climáticas Globais e Biodiversidade	1													

Fonte: Elaboração própria.

As instâncias federais miraram principalmente mudanças normativas para simplificar ou rever o sistema de licenciamento, enquanto entre as estaduais predominou o tema das definições normativas para baixo ou significativo impacto. As entidades ambientalistas se pronunciaram majoritariamente sobre a revisão do sistema.

Abordada tanto por setores governamentais como da sociedade civil, a revisão do sistema parece se fundamentar, entretanto, em expectativas distintas. Enquanto as entidades ambientalistas enxergam na revisão uma oportunidade para melhorar procedimentos, com o intuito de salvaguardar sistemas sociais e ambientais e conferir *credibilidade* e *idoneidade* ao LA, outros conselheiros dirigem seus olhares à modificação do modelo de emissão de licenças.

Em síntese, observam-se lacunas em relação a diversas deficiências discutidas pelo Conama, que indicam limitações na exploração das potencialidades de cada etapa da AIA para aumentar a eficácia procedimental e substantiva. Não foram avançadas propostas em relação à compensação ambiental, aos modelos de gestão ambiental pós-licença e aos critérios para a tomada de decisão. Nota-se também a total ausência de referências à etapa de definição do escopo, reconhecida internacionalmente como uma etapa chave, junto à triagem, para a efetividade da AIA.

6. Discursos

As deficiências apontadas constituem questões presentes nos debates das comunidades epistêmicas desse campo de conhecimento (POPE; BOND; MORRISON-SAUNDERS; RETIEF, 2013; HOCHSTETLER, 2018). Entretanto as soluções propostas refletem, principalmente, preocupações com questões externas ao processo que, embora possam contribuir para a efetividade da AIA, não incorporam os avanços das pesquisas pontuados nas seções 4 e 5 quanto ao processo em si.

Aspectos procedimentais da AIA são frequentemente avaliados quanto à efetividade (LOOMIS; DZIEDZIC, 2018) e constituem tópicos de entendimento consolidado (CASHMORE, 2004). Tais consensos incluem a concepção da AIA como um processo que compreende uma sequência de etapas encadeadas, com funções específicas, desde triagem até o acompanhamento pós-licença (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005; SANCHEZ, 2020).

Os resultados das atividades realizadas em cada etapa influenciam os resultados subsequentes e possibilitam, por mecanismos de retroalimentação, proporcionado por um fluxo crescente de informações (WOOD, 2008), o retorno a etapas anteriores para rever e ajustar, se necessário, a condução do processo.

Entretanto, as etapas do processo da AIA foram abordadas pelos atores do Conama como elementos isolados, com predomínio de observações sobre os estudos ambientais. Tanto nas críticas quanto nas propostas, não foram encontrados elementos analíticos que possibilitassem reconhecer discursos reveladores de concepções claras sobre o processo e sobre os objetivos que a AIA deveria perseguir.

Em relação às propostas de aperfeiçoamento normativo, se extraem dois principais

discursos, analisados nos próximos parágrafos.

6.1 Simplificar os procedimentos administrativos para conferir celeridade ao processo de licenciamento de casos menos complexos

A simplificação de procedimentos foi ensejada pelo governo federal e atende ao discurso que atribui atrasos na instalação de obras de infraestrutura, supostamente de interesse público, à demora na emissão de licenças ambientais. Como apontado na linha do tempo da figura 1, o discurso pôde se estabelecer em virtude dos atores que o utilizaram, todos representantes de ministérios, principalmente do MMA, agindo em nome do Executivo.

A desburocratização ensejada pela Abema (CARVALHO, 2013) se insere em discurso semelhante. O mesmo ocorre com a CNI (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013) que alega, adicionalmente, o alto custo das licenças. Tais atores, segundo Massandier (2011), ocupam posições centrais no núcleo das interações sociais nos setores ou organizações onde atuam, as quais lhes permitem conduzir o sentido para onde querem que seja empregado.

A simplificação caminhou paralelamente à redução da discricionariedade, percurso esse evidenciado pelas discussões acerca de possíveis definições normativas. Esse discurso sugere desconhecimento da natureza da AIA, na qual certo grau de subjetividade, assim como confronto entre distintos valores, são inevitáveis (WILKINS, 2013; FONSECA; BRITO; GIBSON, 2020).

Desde a triagem até a etapa final da AIA, decisões, com inevitável carga de subjetividade, terão de ser tomadas (WILKINS, 2013; COSTANZO; SÁNCHEZ, 2019). Mas, se não pode ser eliminada, a subjetividade pode ser adequadamente enfrentada, desde que reconhecida e não confundida com arbitrariedade (EHRlich; ROSS, 2015).

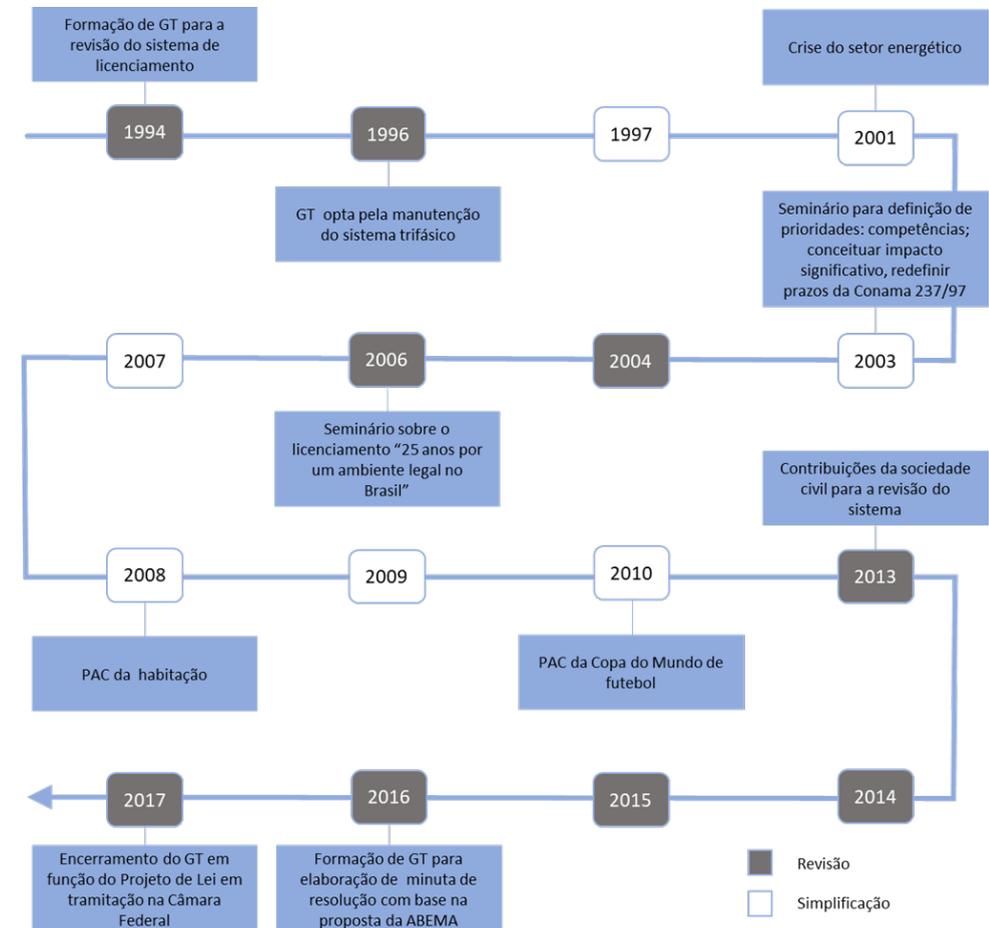
6.2 Revisar as normas sobre licenciamento ambiental

Parece haver convencimento geral de que é preciso reformar o LA, porém sustentado por diferentes motivações, algumas vagamente expressas. Massandier (2011) argumenta que políticas públicas são construções sociais, não concebidas *a priori*, em que as racionalidades dos atores sociais englobam uma variedade de razões para o agir.

Assim, por parte das entidades ambientalistas, justifica-se a revisão das normas para buscar melhor desempenho do sistema de licenciamento na avaliação, mitigação e compensação dos impactos socioambientais. Nas esferas governamentais federal e estadual, as razões, entretanto, são de ordem administrativa e miram uma gestão mais eficiente e desburocratizada, mas se afastam das questões finalísticas da AIA.

A análise da evolução temporal dos dois discursos, simplificação e revisão, possibilitou a construção da linha do tempo representada na figura 1, a qual inclui os principais eventos registrados no período.

Figura 1: Linha do tempo dos principais discursos sobre simplificação e revisão do Licenciamento Ambiental. Os anos destacados com a cor cinza referem-se aqueles cujas atas contêm falas sobre a revisão do sistema de licenciamento. A cor branca indica os anos em que foram detectadas falas relativas à simplificação.



Fonte: Elaboração própria

Percebe-se a alternância dos discursos que, por vezes, enfatizam a revisão e, por outras, a simplificação, essa última em três ocasiões (2001, 2008 e 2010) coincidente com contingências governamentais. A revisão esteve presente desde os primeiros anos de funcionamento do Conama. Com a retirada da pauta da revisão das normas do LA em 2017, houve diversas manifestações contrárias aos projetos legislativos em tramitação, entretanto, não foi localizada nenhuma referência, na busca realizada, quanto a possíveis recomendações ao Legislativo sobre o tema. Aparentemente, o diálogo do Congresso se deu somente com o Ministério do Meio Ambiente, sem participação do plenário do Conama, como denota a seguinte fala voltada a elucidar o andamento dos projetos legislativos:

“Nós temos um texto bastante acordado em temas com pouco nível de dissenso, que é um texto que a base foi o texto negociado pelo Ministério do Meio Ambiente e tem uma série de demandas dos pontos de dissenso e esses dissensos estão sendo trabalhados tanto internamente ao Executivo quanto no Congresso diretamente com os parlamentares que serão relatores, que já são ou serão relatores da matéria”. (Ibama, Ata125/21-06-2017).

A eficiência é um princípio da administração pública. No Brasil se estabeleceu com a reforma administrativa decorrente da Emenda Constitucional nº 19, sob a influência da reorientação político-ideológica voltada a incorporar mecanismos de gestão da iniciativa privada no Estado, para enfrentar a crise fiscal dos anos de 1990 (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Entendida, de forma abrangente, como uma medida da relação entre recursos disponíveis e resultados para uma determinada ação, a eficiência adquire sentido, porém, se vista não somente como uma proporção, que sozinha não teria valor, mas vinculada aos objetivos finalísticos da ação (RUTGER; VAN DER MEER, 2010). Experiências em outros países sugerem que mudanças para reduzir custos e tornar mais rápidos e simples os processos de AIA, não somente podem ter efeitos negativos sobre os resultados pretendidos, como podem alterar desfavoravelmente a própria relação custo/benefício que se quer melhorar (BOND *et al.*, 2014).

Mudanças em políticas públicas são beneficiadas por avaliações que meçam sua eficiência e eficácia, assim como os possíveis impactos da mudança, e requerem, também, controle social por meio do compartilhamento dos resultados da ação pública (CENEVIVA; FARAH, 2012). Para determinar a eficácia de avaliações ambientais, Hochstetler (2018), sugere que os resultados sejam analisados no contexto de estratégias de desenvolvimento assumidas. Demonstrar a eficácia da AIA e, principalmente, seus benefícios reais (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018) é um desafio estratégico para se opor a alegações de que o LA atrasa indevidamente decisões e impõe custos desnecessários ao desenvolvimento.

A elaboração ou reforma de políticas públicas baseada em evidências (HEAD, 2008) é pouco comum no Brasil (KOGA *et al.*, 2020), embora haja crescente uso em outras áreas (CRUMPTON *et al.*, 2016). A ausência de menções a mecanismos de avaliação registradas nas falas no plenário do Conama sugere que os dois discursos se apoiam em convicções pessoais e experiência profissional, necessariamente limitada, com pouca fundamentação em evidências.

Conclusões

O método utilizado permitiu identificar dois principais discursos favoráveis à introdução de mudanças legais no sistema do LA, embora sustentados por diferentes expectativas, dada a composição heterogênea dos atores do Conama.

Os discursos de atores governamentais aproximam-se da retórica predominante no Legislativo, centrada na eficiência administrativa e na segurança jurídica. Entidades

ambientalistas, por outro lado, preconizam mudanças para conferir maior eficácia ao sistema de LA quanto a seus fins de proteção ambiental e das comunidades afetadas.

De forma geral, evidenciou-se a ausência de uma concepção sistêmica da AIA. As falas denotam visões fragmentadas do processo e um desalinhamento com os conceitos discutidos na literatura nacional e internacional sobre o tema, o que pode explicar as lacunas observadas em relação às propostas de aperfeiçoamento.

As omissões nas propostas ocorrem a despeito da ampla crítica a diversas deficiências da prática, as quais, se não superadas, podem comprometer a eficácia da avaliação de impacto ambiental e do licenciamento ambiental em relação aos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente.

É tempo, portanto, do Conama trazer suas contribuições para a reforma em debate no Legislativo, destacando os aspectos substantivos da AIA, alinhadas aos conceitos já consolidados na literatura científica, para fazer face aos novos desafios socioambientais postos pelo agravamento da crise climática e pela depleção acelerada da biodiversidade, desafios estes que demandam revisões das atuais práticas rumo à sustentabilidade.

Agradecimentos

Agradece-se ao Me. Vinicius Garcia Mattei pelas suas contribuições para o desenvolvimento da pesquisa e auxílio no levantamento de dados.

Referências

- ALMEIDA, M. R. R.; MONTAÑO, M. The Effectiveness of Environmental Impact Assessment Systems in São Paulo and Minas Gerais States. *Ambiente & Sociedade*, v. XX, n. 2, p. 77-104, 2017
- ATHAYDE, S.; FONSECA, A.; ARAÚJO, S.M.V.G.; GALLARDO, A.L.C.F.; MORETTO, E.M.; SÁNCHEZ, L.E. Viewpoint: The far-reaching dangers of rolling back environmental licensing and impact assessment legislation in Brazil. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 94, 106742, 2022.
- BANCO MUNDIAL. *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate*. Brasília: Escritório do Banco Mundial no Brasil, 2008.
- BOND, A.; POPE, J.; MORRISON-SAUNDERS, A.; RETIEF, F.; GUNN, J.A.E. Impact assessment: Eroding benefits through streamlining? *Environmental Impact Assessment Review*, v.45, p.46-53, 2014.
- BOND, A.; POPE, J.; FUNDINGSLAND, M.; MORRISON-SAUNDERS, A.; RETIEF, F.; HAUPTFLEISCH, M. Explaining the political nature of environmental impact assessment

(EIA): A neo-Gramscian perspective. *Journal of Cleaner Production*, v.244, 2020, 118694.

BORIONI, R.; GALLARDO, A.L.C.F.; SÁNCHEZ, L.E. Advancing scoping practice in environmental impact assessment: an examination of the Brazilian federal system. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v.35, p.200-213, 2017.

BRASIL. (Senado Federal). **Projeto de Lei 2159/2021**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785>. Acesso em: 30 mai. 2022.

BRASIL. (Senado Federal). **Projeto de Lei 654/2015**. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>. Acesso em: 09 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 abr. 2016.

BRASIL. **Lei 6938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 09 jun. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar 140 de 08 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 09 jun. 2022.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 2, p. 277-292, 2002

CARVALHO, J.C. (org.). **Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil**. Brasília: Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente, 2013.

CASHMORE, M.; GWILLIAM, R.; MORGAN, R.; COBB, D.; BOND, A. The interminable issue of effectiveness: Substantive purposes, outcomes and research challenges in the advancement of environmental impact assessment theory. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v.22, n.4, p. 295–310, 2004.

CENEVIVA, R.; FARAH, M.F.S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. *Revista de Administração Pública*, v.46, n.4, p. 993–1016, 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Proposta da indústria para o Aprimoramento do Licenciamento Ambiental. Brasília, DF. 2013.

COSTANZO, B. P.; SÁNCHEZ, L. E. Innovation in impact assessment theory and practice: How is it captured in the literature? *Environmental Impact Assessment Review*, v. 79, 106289, 2019.

CRUMPTON, C. D.; MEDEIROS, J.J.; FERREIRA, V.R.S.; SOUSA, M.M.; NAJBERG, E. Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n.6, p.981-1001, 2016.

DE WITT, M; POPE, J.; RETIEF, F.; BOND, A.; MORRISON-SAUNDERS, A.; STEENKAMP, C. Biodiversity offsets in EIA: Getting the timing right. *Environmental Impact Assessment Review*, v.75, p. 1-12, 2019.

DIAS, A.M.S.; FONSECA, A.; PAGLIA, A.P. Technical quality of fauna monitoring programs in the environmental impact assessment of large mining projects in southeastern Brazil. *Science of the Total Environment*, v.650, p.216-223, 2019.

DUARTE, C. G.; DIBO, A. P. A.; SÁNCHEZ, L. E. O que diz a pesquisa acadêmica sobre o licenciamento ambiental com Avaliação de Impacto Ambiental no Brasil? Uma revisão bibliográfica de artigos científicos. *Ambiente & Sociedade*, v.20, n.1, p.245–278, 2017.

DUARTE, C. G.; FERREIRA, V. H.; SÁNCHEZ, L. E. Analisando audiências públicas no licenciamento ambiental: Quem são e o que dizem os participantes sobre projetos de usinas de cana-de-açúcar. *Saúde e Sociedade*, v.25, n.4, p.1075–1094, 2016.

EHRlich, A; ROSS, W. The significance spectrum and EIA significance determinations, *Impact Assessment and Project Appraisal*, v.33, n.2, p.87-97, 2015.

FARIAS, T. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 3. ed. Belo Horizonte: Forum, 2011.

FEARNSIDE, P. M. Brazilian politics threaten environmental policies. *Science*, v. 353, n. 6301, p.746–748, 2016.

FISCHER, T. B.; NOBLE, B. Impact assessment research: Achievements, gaps and future directions. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, v.17, n.1, 1501001, 2015

FONSECA, A.; BRITO, L. L. A.; GIBSON, R. B. Methodological pluralism in environmental impact prediction and significance evaluation: A case for standardization. *Environmental Impact Assessment Review*, v.80, 106320, 2020.

FONSECA, A.; SÁNCHEZ, L. E.; RIBEIRO, J. C. J. Reforming EIA systems: A critical review of proposals in Brazil. *Environmental Impact Assessment Review*, v.62, p. 90–97, 2017.

FONSECA, A.F.C.; SÁNCHEZ, L.E.; MONTANÓ, M.; SOUZA, M.M.P.; ALMEIDA, M.R.R. **Proposta de Lei Geral do Licenciamento Ambiental: Análise crítica e propositiva do projeto de lei à luz das boas práticas internacionais e da literatura científica**. Nota Técnica. 2019. Disponível em: DOI: 10.13140/RG.2.2.25204.19841. 10.13140/RG.2.2.25204.19841.

FOUILLEUX, È. Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la politique agricole commune. *Revue Française de Science Politique*, v.50, n.2, p. 277–306, 2000.

GLASSON, J.; THERIVEL, R.; CHADWICK, A. **Introduction to environmental impact assessment**. 3 ed. New York: Routledge. 2005.

GLUCKER, A.; DRIESSEN, P.; KOLHOFF, A.; RUNHAAR, H. A. Public participation in environmental impact assessment: why, who and how. **Environmental Impact Assessment Review**, v.43, p. 104-111, 2013.

HANSEN, E.; WOOD, G. Understanding EIA scoping in practice: A pragmatist interpretation of effectiveness. **Environmental Impact Assessment Review**, v.58, p.1-11, 2016.

HEAD, B.W. Three lenses of evidence-based policy. **The Australian Journal of Public Administration**, 67(1), p. 1-11. 2008.

HOCHSTETLER, K. Environmental impact assessment: evidence-based policymaking in Brazil. **Contemporary Social Science**, v.13, n.1, p. 100-111, 2018.

HUGÉ, J.; WAAS, T.; DAHDOUNH-GUEBAS, F.; KOEDAM, N.; BLOCK, T. A discourse-analytical perspective on sustainability assessment: interpreting sustainable development in practice. **Sustainability Science**, v.8, p. 187-198, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Processo político e decisório no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)**. Relatório 1: O Conama na visão de seus conselheiros. Coordenação de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2011.

KOGA, M. N.; PALOTTI, P.L.M.; COUTO, B.G.; NASCIMENTO, M.I.B.; LINS, R.S. O que informa as políticas públicas: Survey sobre o uso e o não uso de evidências pela burocracia federal brasileira. **Texto para discussão**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília– Rio de Janeiro, 2020.

KRIPPENDORFF, K. **Content analysis: An introduction to its methodology**. Thousand Oaks: Sage, 2012.

LANDIM, S.N.T.; SÁNCHEZ L.E. The contents and scope of environmental impact statements: how do they evolve over time? **Impact Assessment and Project Appraisal** v.30, n.4, p.217-228, 2012.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais** v.9, n.18, p.19-43, 2012.

LAWRENCE, D. P. Impact significance determination – Designing an approach. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 27, p.730-754, 2007.

LIMA, L.L.; D'ASCENZI, L. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (Re) formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Revista de Administração Pública**, v.51, n.1, p.46-63, 2017.

LOOMIS, J.J.; DZIEDZIC, M. Evaluating EIA system' effectiveness: A state of the art. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 68, p. 29-37, 2018.

MACHADO, I. L. Teorias e Práticas Discursiva: Estudos em análise de discursos. MACHADO, I.L.; CRUZ, A. R.; LYSARDO-DIAS, D. (Org.) **Análise do discurso e seus múltiplos sujeitos**. Belo Horizonte: UFMG/FALE/Núcleo de Análise do Discurso: Carol Borges, 1998.

MACKINNON, A.J.; DUINKER P.N.; WALKER, T.R. **The application of science in Environmental Impact Assessment**. New York: Routledge, 2018.

MASSANDIER, G. Cognição, políticas e ações públicas: entre coerência, cognição e aprendizados. In: BONNAL, P.; LEITE, S.P. (Org.) **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Cirad/Maud X, 2011.

MILARE, É. Estudo Prévio de Impacto Ambiental no Brasil. In: AB'SABER A. N; MÜLLER-PLANTENBERG C. (Orgs). **Previsão de Impactos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. **Deficiências em Estudo de Impacto Ambiental: Síntese de uma experiência**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2004.

MORETTO, E. M.; ATHAYDE, S.; DORIA, C.R.C.; GALLARDO, A.L.C.F.; ARAUJO, N.C.; DUARTE, C.G.; BRANCO, E.A.; PULICE, S.M.P.; ROQUETTI, D.R. Gestão Adaptativa na Etapa de Acompanhamento da Avaliação de Impacto Ambiental. **Estudos Avançados**, v.35, n. 103, 2021.

POPE, J.; BOND, A.; MORRISON-SAUNDERS, A.; RETIEF, F. Advancing the theory and practice of impact assessment: Setting the research agenda. **Environmental Impact Assessment Review**, v.41, 1-9, 2013.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: Conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v.46, n.5, p.1271-1294, 2012.

RITTER, C.; McCRATE, G.; NILSSON, R.; FEARNSIDE, P.; PALME, U.; ANTONELLI, A. Environmental impact assessment in Brazilian Amazonia: Challenges and prospects to assess biodiversity. **Biological Conservation**, v.206, p. 161-168, 2017.

RUTGER, M. R.; VAN DER MEER, H. The origins and restriction of efficiency in public administration: Regaining efficiency as the core value of public administration. **Administration and Society**, v.42, n.7, p.755-779, 2010.

SÁNCHEZ, L. E.; MITCHELL, R. Conceptualizing impact assessment as a learning process. **Environmental Impact Assessment Review**, v.62, p.195-204, 2017.

SÁNCHEZ, L.E. **Avaliação de Impacto Ambiental: Conceitos e métodos**, 3. ed., São Paulo: Oficina de Textos, 2020. SÁNCHEZ, L. E. **Alguns pontos críticos do Projeto de Lei Geral de Licenciamento Ambiental**. Apresentação à Audiência Pública promovida pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e pela Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal Sobre Alterações no Licenciamento Ambiental: PL 2159/2021, 2 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/02/em-audiencia-conjunta-comissoes->

-buscam-equilibrio-para-lei-do-licenciamento-ambiental. Acesso em: 16 dez. 2021.

SÁNCHEZ, L.E.; CROAL, P. Environmental impact assessment: From Rio – 92 to Rio + 20 and beyond. *Ambiente & Sociedade*, v.15, n.3, p.41-54, 2012.

SÁNCHEZ, L.E.; DUARTE, C.G. **Environmental Impact Assessment in Brazil**: a review of its rise (and fall). In: Fonseca, A.F. (Ed.) Handbook of Environmental Impact Assessment. Edward Elgar, 2022.

SCABIN, F.S.; PEDROSO JUNIOR N.N.; CRUZ, J.C.C. Judicialização de grandes empreendimentos no Brasil: Uma visão sobre os impactos da instalação de usinas hidrelétricas em populações locais na Amazônia. *Revista Pós Ciências Sociais*, v.11, n.21, p.129-149, 2014.

SHERER, M. Análise da qualidade técnica de estudos de impacto ambiental em ambientes de Mata Atlântica de Santa Catarina: Uma abordagem faunística. *Biotemas*, v.24, n.4, p. 171-181, 2011.

SINCLAIR, A. J.; DIDUCK, A.; FITZPATRICK, P. Conceptualizing learning for sustainability through environmental assessment: critical reflections on 15 years of research. *Environmental Impact Assessment Review*, v.28, n.7, p.415–428, 2008.

TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T. **Licenciamento Ambiental**. 4 ed. Niterói: Editora Impetus, 2011. 367p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1789/2019**. Plenário, 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/portal>. Acesso em: 07 mar. 2021.

UNITED NATION ENVIRONMENT. **Assessing Environment Impacts – A Global Review of Legislation**. Nairobi, Kenya. 2018.

VALADÃO, M. B. X.; RIBEIRO, F.P.; RODRIGUES, M.I.; GATTO, A. Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: como se encontram após 40 anos de promulgação? *Research, Society and Development*, v.1, n. 3, e15711326262, 2022.

VERBI. MAXQDA plus - Software para análise de dados qualitativos, Berlim. Disponível em: <https://www.maxqda.com/student-license>. Acesso em: 2018.

WESTON, J. EIA, Decision-making Theory and Screening and Scoping in UK Practice. *Journal of Environmental Planning and Management*, v.4, n.2, p. 185-203, 2000.

WESTON, J. Screening for Environmental Impact Assessment Projects in England: What Screening? *Impact Assessment and Project Appraisal*, v.29, n. 2, p. 90-98, 2011.

WILKINS, H. The need for subjectivity in EIA: Discourse as a tool for sustainable development. *Environmental Impact Assessment Review*, v.23, n.4, p.401–414, 2013.

WOOD G.; GLASSON J.; BECKER J. EIA scoping in England and Wales: Practitioner approaches, perspectives and constraints. *Environmental Impact Assessment Review*, v.26, p. 221-

241, 2006.

WOOD, G. Thresholds and criteria for evaluating and communicating impact significance in environmental statements: ‘See no evil, hear no evil, speak no evil. *Environmental Impact Assessment Review*, v.28, p.22-38, 2008.

ZHANG, J.; KØRNØV, L.; CHRISTENSEN, P. The discretionary power of the environmental assessment practitioner. *Environmental Impact Assessment Review*, v.72, p. 25–32, 2018.

Rossana Borioni

✉ roborioni@usp.br

ORCID: <https://orcid.org/000-0001-67605299>

Luis Enrique Sánchez

✉ lsanchez@usp.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6779-8481>

Submetido em: 08/06/2021

Aceito em: 11/04/2023

2023;26:e00774



Reforma de licencias ambientales en Brasil: análisis de discursos en el Consejo Nacional del Medio Ambiente

Rossana Borioni
Luis Enrique Sánchez

Resumen: El Licenciamiento Ambiental ha sido parte de la agenda pública con debates sobre una ambicionada reforma legal, que se tramita en el Congreso Nacional desde 2004. Sin embargo, en el Consejo Nacional del Medio Ambiente, dadas sus atribuciones legales, posibles modificaciones a las normas de Licenciamiento Ambiental permean los discursos con cierta frecuencia. A través del análisis de los documentos de las reuniones del Consejo, se ha buscado evidenciar dichos discursos y a sus ponentes. Para tal efecto, se examinaron memorias y actas de reuniones de instancias del Consejo en el período 1984-2021. Esencialmente, se encontraron discursos sobre la etapa de selección y sobre los estudios de impacto ambiental, con ausencia de críticas y propuestas sobre la definición del alcance de dichos estudios y la fase de seguimiento. Hubo un predominio de discursos centrados en la eficiencia administrativa, sin reconocer los objetivos de este instrumento de política ambiental ni de los desafíos para aumentar su efectividad.

Palabras-clave: Análisis de contenido, eficacia, evaluación de impacto ambiental; licenciamiento políticas ambientales

São Paulo. Vol. 26, 2023

Artículo original

Reforming environmental licensing in Brazil: discourses analysis in the National Environment Council

Rossana Borioni
Luis Enrique Sánchez

Abstract: Controversies about Environmental Licensing have been featured in the public agenda as the National Congress advances a policy reform being debated since 2004. In the National Council for the Environment, given its legal attributions, the Environmental Licensing rules and possible changes are discussed since the first meetings. Through the analysis of Council meeting documents, the objective was to highlight such speeches and the players who pronounced them. For this purpose, memoirs, and minutes of meetings of instances of the Council in the period 1984-2021 were examined. Essentially, discourses were found about the screening stage and about the environmental impact studies, with the absence of criticisms and proposals regarding the definition of the scope of the studies and the follow-up phase. There was a prevalence of discourses centered on administrative efficiency, without acknowledging the objectives of this environmental policy instrument, or challenges to increase effectiveness.

São Paulo. Vol. 26, 2023

Original Article

Keywords: Content analysis, effectiveness, environmental impact assessment, environmental policies.