

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 22 <b>O PAPEL DOS ESTADOS NOS DEBATES E NOS PRODUTOS DO PROCESSO SOBRE A LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL</b>
<b>Autor(es)</b>	Adriana Pinheiro Suely Araújo
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap22">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap22</a>

<b>Título do livro</b>	<b>E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo</b>
<b>Organizadores(as)</b>	Pedro Palotti Elaine Cristina Licio Sandra Gomes Catarina Ianni Segatto André Luis Nogueira da Silva
<b>Volume</b>	1
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Rio de Janeiro
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2023
<b>Edição</b>	1a
<b>ISBN</b>	9786556350509
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## O PAPEL DOS ESTADOS NOS DEBATES E NOS PRODUTOS DO PROCESSO SOBRE A LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Adriana Pinheiro<sup>1</sup>  
Suely Araújo<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A disseminação da covid-19 no mundo pôs em xeque a capacidade de gerenciamento dos países. No Brasil, colocou em evidência a questão federativa no cenário político nacional. A falta de coordenação entre o presidente Jair Bolsonaro e os governadores dos estados comprometeu a política de saúde (Koga *et al.*, 2020). Esse quadro evidencia a relevância de os estudos sobre políticas públicas focarem os reflexos federativos, em especial o papel dos governos estaduais.

Interessa-nos abordar, nessa perspectiva, a política ambiental. Enquanto política pública, a questão ambiental tem cunho marcadamente regulatório, ligado ao controle prévio e ao poder de polícia (Reganhan *et al.*, 2013, p. 129; Viana *et al.*, 2020). O volume de recursos orçamentários é baixo. Nesse tipo de política, a principal barganha ocorre na arena legislativa e envolve o governo federal, os entes subnacionais e os grupos de pressão.

Embora alguns autores já tenham abordado a influência dos governos estaduais em decisões legislativas (Abranches, 1988; Abrucio, 1998; Rodden, 2005; Araújo e Silva, 2012; Prado, 2018), a literatura sobre o tema ainda é escassa. Nossos achados empíricos de pesquisa anterior demonstram que a atuação dos governadores foi tão ou mais relevante no resultado dos processos legislativos sobre a renegociação das dívidas estaduais e de outros assuntos fiscais do que os atores comumente abordados pela literatura como dominantes, quais sejam, os partidos políticos e o governo federal (Pinheiro e Araújo, 2019).

---

1. Doutoranda e mestra em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB); e pesquisadora no grupo de pesquisa Questões Federativas Revisitadas, no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). *E-mail*: <adrianaopinheiro@gmail.com>.

2. Mestra e doutora em ciência política pela UnB; especialista sênior em políticas públicas no Observatório do Clima; pesquisadora colaboradora plena e professora voluntária no Instituto de Ciência Política (Ipol) da UnB; e professora do mestrado em administração pública e da graduação em direito do IDP. *E-mail*: <suelymvg@gmail.com>.

A interação entre os partidos da base e o Poder Executivo explica o resultado de vários processos legislativos, mas não de todos. Os estudos legislativos não podem ignorar a relevância de outros fatores, como o papel das frentes parlamentares em parte dos processos decisórios (Araújo e Silva, 2019; Cascione e Araújo, 2019), e a atuação de uma variedade de grupos de pressão que acompanham o dia a dia do Congresso Nacional, entre eles atores coletivos e individuais que representam os governos subnacionais. A política ambiental apresenta uma sequência consistente para os estudos sobre a influência legislativa de governos estaduais que as autoras vêm desenvolvendo.

Meio ambiente é a única área de políticas públicas em que se aprovou Lei Complementar (LC) para resolver conflitos federativos, ao se regulamentar o art. 23 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e seu parágrafo único quanto às atribuições dos entes federados, inclusive as referentes à emissão de licenças ambientais, por meio da LC nº 140/2011. A licença ambiental – consolidada em escala nacional pelo art. 10 da Lei nº 6.938/1981, a qual estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) – pode ser considerada o principal instrumento de controle prévio dos impactos ambientais associados a empreendimentos potencialmente poluidores ou causadores de outra forma de degradação ambiental. Anteriormente à LC nº 140/2011, havia muita judicialização em relação às atribuições dos entes federados para a emissão de licenças e outros atos autorizativos ambientais.

Cabe registrar que os estados sempre foram os principais licenciadores no país, desde 1981.<sup>3</sup> O órgão competente pelo licenciamento ambiental federal, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), emite apenas cerca de seiscentas licenças por ano, relativas na sua maioria a empreendimentos de maior porte. Os órgãos municipais, por sua vez, não têm atribuições de licenciamento ambiental expressas na PNMA. Passaram a conceder licenças ambientais, sob polêmica, a partir da Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e apenas tiveram esta atribuição estabelecida legalmente pela LC nº 140/2011.<sup>4</sup>

Além das atribuições federativas para a emissão da licença, o tema licenciamento ambiental sempre foi objeto de debate no Congresso Nacional. Propostas legislativas sobre o tema são esperadas, uma vez que o art. 225, § 1º, inciso IV, da CF/1988 fala expressamente em lei para disciplinar o estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requerido na fase da licença prévia (LP) de empreendimentos considerados potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente.

3. Ver art. 10 da Lei nº 6.938/1981, na sua versão original.

4. Ver art. 9º da LC nº 140/2011.

O primeiro processo a abordar uma lei com normas gerais sobre o tema, aplicáveis aos licenciamentos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal, foi o do Projeto de Lei (PL) nº 710/1988, de autoria do deputado Fabio Feldmann, eleito para a legislatura de 1987-1991 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) de São Paulo. Este PL se encontra aprovado pelas comissões e pronto para a ordem do dia do plenário desde 1999.

Em 2004, o deputado Luciano Zica, do Partido dos Trabalhadores (PT) de São Paulo, apresentou o PL nº 3.729, ao qual foram sendo apensadas outras propostas sobre o tema. Os parlamentares passaram a se referir a esse processo como a proposta da Lei Geral do Licenciamento Ambiental (LGLA).

No primeiro semestre de 2021, a discussão sobre o licenciamento ambiental ganhou novo desdobramento no Congresso, principalmente a partir da aprovação na Câmara dos Deputados do polêmico parecer do deputado Neri Geller, eleito pelo Partido Progressista (PP) do Mato Grosso, ao PL nº 3.729/2004 e apensos. O texto tem sido muito criticado, inclusive pelo grupo dos ex-ministros do meio ambiente.<sup>5</sup> Entre as críticas, estão questões essencialmente federativas, como o grau de delegação conferido aos entes subnacionais para estabelecer regras complementares às constantes na LGLA. Entre os problemas do texto, aprovado recentemente pela Câmara dos Deputados, os ex-ministros mencionam a existência de uma espécie de “cheque em branco” às autoridades licenciadoras.

Essa delegação em aberto pode levar a uma corrida pela flexibilização ambiental entre os entes subnacionais para atrair investimentos sem respeito à legislação, configurando uma espécie de guerra antiambiental, aos moldes da guerra fiscal, segundo a visão dos ex-ministros do meio ambiente.

Estudar a questão federativa no licenciamento ambiental é significativo para compreender a área de meio ambiente, e parece ser simbólico no que diz respeito ao comportamento parlamentar nos processos afetos ao tema, pouco explorado no campo da ciência política.

A motivação para a elaboração deste trabalho é compreender de que forma, na tramitação da LGLA, se define a atribuição dos entes federados. O objetivo principal é desvendar os principais momentos ligados à tramitação da LGLA, com um olhar para a Federação.

Os atritos federativos nesse tema não foram todos resolvidos pela LC nº 140/2011 – longe disso. Há discussões sobre a implementação dessa LC, e também sobre o quanto cada ente federado reúne em termos de poder decisório,

---

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

num quadro que abrange várias leis e atos regulamentares. Neste capítulo, mensuramos o nível de delegação dada pelo Congresso Nacional aos órgãos licenciadores, conforme a esfera federativa, considerando-se o PL nº 3.279/2004 e seus apensos.

Além desta introdução, o capítulo se divide em cinco seções. Na segunda seção, apresentamos a política ambiental no Brasil do ponto de vista federativo, com atenção especial à situação do licenciamento ambiental. Na terceira seção, é apresentado o referencial teórico do presidencialismo de coalizão, que auxiliará a análise do processo legislativo da LGLA, combinado com olhares que enxergam lacunas nessa perspectiva. Na quarta e na quinta seções, apresentamos a metodologia e os resultados encontrados. A última seção traz nossas reflexões finais sobre o atual cenário da lei geral e do licenciamento ambiental no país.

## **2 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL A PARTIR DA PERSPECTIVA FEDERATIVA**

### **2.1 A PNMA e seus antecedentes**

Existem muitas leis, decretos e resoluções sobre temas afetos à política ambiental, que possui cunho marcadamente regulatório em qualquer país (Reganhan *et al.*, 2013, p. 129), mesmo que também abranja instrumentos econômicos. No Brasil, esse campo de políticas públicas está incluso na competência legislativa concorrente (art. 24, incisos VI e VIII, e art. 30, inciso II, da CF/1988). Sobre ele, cabe legislação federal, estadual, distrital e municipal. As leis federais devem ser observadas como parâmetro mínimo na legislação estadual e municipal, e as leis estaduais, como base para a legislação municipal.

O país possui uma complexa estrutura federativa, na qual o escopo de cooperação entre os níveis de governo não é uniforme, mas sim varia de acordo com a sensibilidade do tema ou com a natureza da política pública (Arretche, 2009; Afonso, 2016).

Em comparação a outras políticas setoriais do país, a política ambiental, entendida de forma ampla e compreendendo os diferentes temas desse campo de políticas públicas, desenvolveu-se, em geral, de forma mais tardia, como resposta às exigências do movimento ambientalista internacional (Santaella *et al.*, 2014). Uma das principais explicações é a condição colonial brasileira. Historicamente, não houve preocupação profunda com a forma de extração dos recursos naturais, visto que a lógica predominante – em grande parte, até hoje – é de expansão de fronteiras e desmatamento. A economia esteve desvinculada de preocupações com a proteção ambiental. Com isso, reforçou-se o caráter de política essencialmente regulatória da PNMA (Santaella *et al.*, 2014, p. 54).

Pode-se afirmar que a exceção ao desenvolvimento tardio na área de meio ambiente está nas normas que buscam proteger a flora e a fauna nativas, que se apresentaram de forma contemporânea em relação a países desenvolvidos. Os assuntos relativos a esses temas fazem parte da chamada *agenda verde*, mais antiga<sup>6</sup> e centralizada no governo federal do que a *agenda marrom*, que abrange o controle da poluição, as ações de saneamento básico e outras ligadas à pauta urbana (Araújo, 2013). Isso se explica, pelo menos em parte, pelo fato de a União ter o histórico de legislar privativamente, antes da CF/1988, sobre temas como florestas, caça e pesca (Viana e Araújo, 2010, p. 142). Há mecanismo de *path dependence* envolvido (Pierson, 2004).

A legislação na agenda marrom surge de forma tardia e descentralizada, iniciando-se nos estados mais industrializados. Também são esses estados que legislam primeiramente sobre o licenciamento ambiental, anteriormente à Lei nº 6.938/1981.

Em suma, desde a sua origem, as regras sobre a proteção da flora e da fauna nativas estiveram, em geral, centralizadas na esfera federal de governo. A partir da década de 1990, começou a ocorrer delegação de parte das atribuições do Ibama quanto ao controle florestal para os estados, inicialmente mediante convênios. Esse processo foi consolidado pela Lei nº 11.284/2006, a Lei de Gestão de Florestas Públicas, que alterou o Código Florestal então vigente (Lei nº 4.771/1965), a fim de descentralizar para os estados a emissão das autorizações para a exploração florestal. No ano seguinte, em movimento horizontal de desconcentração, criou-se o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), com a transferência das atribuições do Ibama de gestão das unidades de conservação (UCs) federais para esse órgão (Viana e Araújo, 2010, p. 145).

O Ibama é uma autarquia criada pela Lei nº 7.735/1989, reunindo as competências de quatro antigos órgãos,<sup>7</sup> o que lhe conferiu muitas atribuições no controle da qualidade ambiental e na fiscalização de ilícitos nesse campo. Também atua de forma supletiva na inação dos órgãos estaduais, notadamente na Amazônia Legal.

No licenciamento ambiental, o Ibama é o órgão executor federal (Viana e Araújo, 2010, p. 144). Ele é responsável por licenciar os empreendimentos que a legislação remete ao governo federal, que em geral são os maiores e mais complexos. No Brasil, como referido, o licenciamento ambiental da grande maioria dos empreendimentos é executado pelos governos estaduais.<sup>8</sup>

6. Tanto o primeiro Código Florestal (Decreto nº 23.793) como o Código de Águas (Decreto nº 23.793) foram editados em 1934. São decretos com força de lei, pois então vigorava regime de exceção.

7. Eram eles: Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF); Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe); Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema); e Superintendência da Borracha (Sudhevea).

8. Leitura da LC nº 140/2011, combinada com o Decreto nº 8.437/2015.

A criação da principal lei ambiental do país, a Lei nº 6.938/1981 (Lei da PNMA), derivou da participação do Brasil, em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo. No ano seguinte ao evento, o país criou a Sema, no âmbito do Ministério do Interior.<sup>9</sup> Foi esta secretaria que concebeu a Lei nº 6.938/1981 (Reganhan *et al.*, 2013, p. 117).

Do ponto de vista federativo, além de ter definido as diretrizes de atuação da União, a inovação mais importante da Lei da PNMA foi a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), que surge com o objetivo de integrar e coordenar a política ambiental nos três níveis da Federação. Conforme o art. 6º da referida lei, o sistema se organiza da seguinte maneira: o Conselho de Governo é o órgão superior;<sup>10</sup> o Conama é o órgão consultivo e deliberativo; o Ministério do Meio Ambiente (MMA) é o órgão central; e o Ibama e o ICMBio são os órgãos executores. Os demais órgãos são seccionais (nível estadual) e locais (nível municipal).

Vale mencionar que os estados e os municípios possuem entidades representativas próprias na área ambiental: a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) e a Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anamma), ambas criadas na década de 1980, acompanhando a institucionalização do Sisnama.

Mesmo após quatro décadas de existência, o Sisnama ainda não está articulado como uma estrutura nacionalmente coordenada e interligada. Há deficiências na cooperação não enfrentadas, o que dificulta a integração. A União não pode atuar sozinha nos complexos temas afetos à questão ambiental e, ao mesmo tempo, não consegue estabelecer uma coordenação forte com os entes subnacionais no âmbito do sistema, o que gera atritos federativos (Araújo, 2008; Viana e Araújo, 2010; Santana, Leuzinger e Silva, 2019). A LC nº 140/2011 amenizou parte desses conflitos, mas na prática esclarece apenas as atribuições de cada esfera da Federação em termos de emissão da licença ambiental e de outros atos autorizativos.

Criado juntamente com o Sisnama, o Conama, cujo papel é de ente consultivo e deliberativo, tem sido nas últimas quatro décadas o principal amparo institucional na complementação da legislação ambiental. O movimento ambientalista contemporâneo, que ganhou força nas décadas de 1970 a 1980, esteve comprometido com a participação da sociedade civil por meio de conselhos consultivos e deliberativos, e teve como efeito o crescimento do número das organizações não governamentais (Viana e Araújo, 2010, p. 144). O Conama contempla a participação da sociedade civil desde o início, mas a preocupação federativa sempre teve peso no órgão colegiado, que incluía, até 2019, representantes de cada uma das 27 Unidades da Federação (UFs), por meio das secretarias de meio ambiente, e também

9. Ver o Decreto nº 73.030/1973.

10. Mas, na prática, nunca atuou em política ambiental, pelo que o Conama acabou assumindo preponderância no sistema.

representantes das entidades municipalistas. O Conama permite o diálogo entre os entes federados, e suas resoluções servem como parâmetro normativo nacional, com destaque para as referentes ao licenciamento ambiental.

A Comissão Tripartite Nacional, que consta no art. 4º da LC nº 140/2011, é órgão colegiado que deveria atuar especificamente em casos de conflitos federativos. Na prática, esse órgão colegiado é uma comissão pequena e sem participação de representantes da sociedade civil.

O quadro 1 resume o que foi dito.

QUADRO 1  
Brasil: arranjo institucional em meio ambiente

Órgão	Ato normativo	Atribuições
Sisnama	Lei da PNMA (Lei nº 6.938/1981)	Atuar como sistema nacional composto por órgãos federais, seccionais e locais, integrando e coordenando a política ambiental das três esferas de governo
Conama	Lei da PNMA (Lei nº 6.938/1981)	Atuar como conselho nacional e emitir resoluções
Comissão Tripartite Nacional	LC nº 140/2011	Resolver conflitos federativos

Elaboração das autoras.

A Lei da PNMA também normatizou outros pontos cruciais na área de meio ambiente. Previu objetivos e instrumentos para a gestão ambiental, e consolidou o licenciamento ambiental em escala nacional (art. 10). Os principais instrumentos adotados no país na política ambiental são qualificados como de comando e controle (Viana e Araújo, 2010). Na implementação da Lei da PNMA, como referido, consolida-se a maior centralização na União da agenda verde, e o maior poder da esfera estadual na agenda marrom, bem como no licenciamento ambiental.

A tendência descentralizadora ficou mais clara nos anos após a promulgação da CF/1988, sobretudo por meio do processo de municipalização das políticas públicas (Monteiro Neto, 2013; Afonso, 2016). Na PNMA, esse movimento mostra-se nos pactos firmados na década de 1990 para a descentralização de atribuições do Ibama para os estados quanto ao controle da supressão de vegetação nativa; na descentralização desse tema consolidada pela Lei nº 11.284/2006; e, principalmente, na aprovação da LC nº 140/2011 (Viana e Araújo, 2010).

Cabem comentários específicos sobre um componente da agenda marrom da política ambiental, o saneamento básico. Os serviços de água e esgoto são prestados na maior parte do Brasil por companhias estaduais, que operam como concessionárias dos municípios desde que, no início da década de 1970, foi criado o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), gerido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) (Galvão Junior *et al.*, 2009). A titularidade municipal desses serviços foi perdendo relevância na prática. Com o término dos contratos da época do Planasa,



instalou-se situação de insegurança jurídica e de conflitos federativos, sobretudo nas regiões metropolitanas.<sup>11</sup> Um exemplo foi a perda de eficácia da Medida Provisória (MP) nº 844/2018. O governo federal tinha como objetivo fortalecer a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que passaria a editar padrões nacionais para os serviços de saneamento. Ocorreu que as entidades representativas das empresas estaduais uniram vozes com as entidades municipalistas, em raro encontro de posicionamentos nesse tema.

Em 7 de novembro de 2018, 24 governadores – em exercício naquele momento ou eleitos para o período seguinte – assinaram manifesto que requeria a rejeição dessa MP.<sup>12</sup> A matéria chegou a ser aprovada pela comissão mista de deputados e senadores concebida para analisar a MP nº 844/2018, que perdeu a eficácia em novembro de 2018, devido às pressões subnacionais para que não houvesse votação. A última tentativa do governo de aprovar medida nesse sentido ocorreu nos últimos dias daquele ano, com a edição da MP nº 868/2018, que perdeu sua eficácia em junho de 2019. A matéria somente foi deliberada no ano seguinte, com a aprovação do novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020), que enfraqueceu o poder das companhias estaduais, ao submetê-las a regras que privilegiavam a competição.

Embora o meio ambiente tenha progressivamente conquistado espaço nas políticas públicas, o seu financiamento ainda é precário (Lemos, Young e Geluda, 2005; Viana *et al.*, 2020), e essa escassez de recursos tem efeitos que vão além da ineficácia na atuação do governo federal nesse campo (Viana *et al.*, 2020).

Como já destacado, trata-se de política essencialmente regulatória, situação que compromete a capacidade de coordenação do Executivo federal, pois, como explica Arretche (2010), a capacidade de transferir recursos constitui instrumento poderoso, capaz de gerar coordenação entre os entes subnacionais por meio das regras fixadas pela União.

A partir dos dados extraídos do Sistema Siga Brasil, é possível perceber que o orçamento autorizado para o meio ambiente é bem menor que o orçamento de áreas como a saúde e a assistência social, como mostra a tabela 1.

11. Sobre as regiões metropolitanas, ver o art. 25, § 3º, da CF/1988.

12. Disponível em: <<https://aesbe.org.br/carta-dos-governadores-sobre-a-medida-provisoria-844-2018-que-altera-a-lei-do-saneamento/>>.

TABELA 1  
**Orçamento federal autorizado: áreas selecionadas (2015-2021)**  
 (Em R\$ milhões)<sup>1</sup>

Ano	Saúde	Assistência social	Meio ambiente
2015	146,55	96,84	9,33
2016	131,91	93,95	7,60
2017	134,18	95,11	5,29
2018	132,18	96,19	5,30
2019	132,66	100,39	5,45
2020	210,76	522,26	3,34
2021	1.901,50	187,84	3,10
<b>Total</b>	<b>2.789,74</b>	<b>1.192,58</b>	<b>39,41</b>

Fonte: Sistema Siga Brasil.

Nota: <sup>1</sup> Atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE).

Na política ambiental, a negociação política de recursos orçamentários é marginal, pois o orçamento do MMA é reduzido. Se desconsiderado o saneamento básico, quase não há transferência para estados e municípios (Lemos, Young e Geluda, 2005; Santos *et al.*, 2017), independentemente do governo em exercício. Assim, os conflitos estão concentrados sobretudo no conteúdo das regulações expedidas pela União, seja nas leis aprovadas pelo Congresso Nacional, seja nos atos regulamentares expedidos pelo Poder Executivo.

Deve ser dito que, além de baixo, o orçamento inicialmente autorizado, previsto para o MMA e suas autarquias, acaba não sendo executado integralmente (Santos *et al.*, 2017, p. 205). A situação de escassez de recursos se complicou no governo Bolsonaro (Araújo e Feldmann, 2019).

As políticas regulatórias envolvem não só a burocracia estatal, mas também vários grupos de pressão (Reganhan *et al.*, 2013, p. 129). As principais barganhas nesse tipo de política ocorrem entre o governo federal, os entes subnacionais e os grupos de pressão na arena legislativa.

Na política ambiental, como referido, há a agenda verde e a agenda marrom,<sup>13</sup> e mesmo que a primeira seja historicamente mais centralizada na União, espera-se que ambas sejam progressivamente mais descentralizadas. O desafio continua ao se consolidar o Sisnama como orientado pela lógica do federalismo cooperativo. Para minimizar os conflitos, é necessário que haja coordenação entre as esferas que constituem a Federação (Anderson, 2009).

13. Existe também a agenda azul, referente à gestão dos recursos hídricos, bem como temas interdisciplinares, como a política climática. Centraremos nossa análise nas agendas verde e marrom. A agenda dos recursos hídricos, no governo atual, está colocada institucionalmente no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

A seguir, é detalhado como funciona o licenciamento ambiental, principalmente sob o aspecto federativo, com apoio sobretudo na própria legislação em vigor.

## 2.2 Situação do licenciamento ambiental no país

A Carta Magna de 1988 prevê um modelo cooperativo no qual as competências são compartilhadas entre os entes federados e há repartição de funções administrativas e legislativas. Na questão ambiental, que tem proteção constitucional garantida, as prerrogativas administrativas são comuns a todos os entes federados (Brasil, 1988, art. 23).

O licenciamento<sup>14</sup> ambiental pode ser entendido como a principal ferramenta da política ambiental no país (Viana e Araújo, 2010), se considerarmos que é por meio desse processo administrativo que se controlam os impactos ambientais dos empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental a serem instalados. Ele deve ser compreendido juntamente com outro instrumento previsto no art. 9º da Lei nº 6.938/1981, a avaliação de impactos ambientais (AIA). A AIA é inerente aos processos de licenciamento ambiental. Segundo Milaré (2015), ela constitui o conjunto de procedimentos para que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas. A AIA, portanto, vai além dos empreendimentos licenciados pelos órgãos do Sisnama e se aplica também a programas, planos ou políticas.

O processo de licenciamento, segundo a Resolução nº 237/1997 do Conama, divide-se em três fases: LP, que estabelece requisitos básicos e atesta a viabilidade do empreendimento; licença de instalação (LI), que autoriza a implementação conforme projeto executivo aprovado; e licença de operação (LO), que marca o início das atividades e sua continuidade ao longo do tempo. Algumas dessas etapas podem ser suprimidas ou simplificadas na aplicação. Há também licenças para a regularização de empreendimentos instalados ilegalmente, que em regra devem ser concedidas sem prejuízo da imposição de sanções penais e administrativas, bem como da obrigação de reparar os danos já causados (Reganhan *et al.*, 2013; Sánchez, 2013).

Mesmo que a Lei da PNMA tenha definido o que seria licenciamento ambiental e previsto esse instrumento como obrigatório em todo país em 1981 (Brasil, 1981, art. 10), a falta de uma política federal que estabelecesse qual esfera da Federação seria responsável pela licença para cada modalidade de empreendimento gerou atritos administrativos e judiciais entre os entes, ainda mais após 1988, com

---

14. Quando se menciona o licenciamento neste trabalho, a referência é sempre ao processo para a emissão da licença ambiental. Mesmo que inter-relacionadas, as licenças urbanísticas têm finalidades distintas das ambientais no Brasil (Reganhan *et al.*, 2013, p. 89).

o reforço da autonomia municipal (Reganhan *et al.*, 2013). Na introdução deste capítulo, fizemos referência à judicialização gerada pelas indefinições das atribuições para a emissão da licença e a realização de outros atos autorizativos ambientais, que foi atenuada, mas não resolvida, com a aprovação da LC nº 140/2011.

A discussão sobre a única LC aprovada que regulamenta o art. 23 da CF/1988 não foi pacífica. O desafio era criar uma lei que definisse as atribuições dos entes federados em matéria ambiental, nelas incluídas as referentes ao licenciamento ambiental.

Os debates legislativos que resultaram na LC nº 140/2011 duraram cerca de oito anos (2003-2011). Inicialmente, foi apresentado o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 12/2003, do então deputado Sarney Filho, do Partido Verde (PV) do Maranhão. Um dos intuitos do projeto era atender a recomendações da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre tráfico de animais silvestres (Reganhan *et al.*, 2013).

A LC nº 140/2011 veio para promover uma gestão mais democrática e resolver a sobreposição de atuação a partir do estabelecimento de competências específicas e compartilhadas. É uma política fundamentalmente federativa (Reganhan *et al.*, 2013).

Segundo o art. 2º, inciso I, da LC nº 140/2011, o licenciamento ambiental é o “procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos (...) efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (Brasil, 2011). Em suma, é um instrumento preventivo que busca minimizar os danos ambientais. Essa definição decorre do art. 10 da Lei nº 6.938/1981, que determina textualmente que os “estabelecimentos e atividades (...) efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes (...) de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental” (Brasil, 1981).

Na LC nº 140/2011, no que se refere às atribuições para o licenciamento ambiental, cabem à União os empreendimentos (Brasil, 2011, art. 7º, inciso XIV):

- localizados entre o Brasil e país limítrofe (alínea *a*);
- no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva (alínea *b*);
- em terras indígenas (alínea *c*);
- em UCs, exceto as áreas de proteção ambiental (APAs)<sup>15</sup> (alínea *d*);

---

15. A APA é a modalidade mais flexível de UC disciplinada pela Lei nº 9.985/2000. No licenciamento, a APA segue a regra geral, não altera o ente federado competente.

- nos limites de dois ou mais estados (alínea *e*);
- de caráter militar (alínea *f*);
- que envolvam material radioativo ou nuclear (alínea *g*); e
- que atendam à tipologia de ato do Poder Executivo, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento (alínea *h*).

O Decreto nº 8.437/2015 veio para regulamentar o previsto na alínea *h*, estabelecendo outras tipologias de empreendimentos cujo licenciamento ambiental é de competência da União – na prática, do Ibama, uma vez que a autarquia responde por todo o licenciamento ambiental federal.

Conforme o art. 8º da LC nº 140/2011, cabe aos estados licenciar os empreendimentos capazes, “sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º” (inciso XIV) e aqueles localizados em UCs estaduais, exceto as áreas de proteção ambiental (inciso XV). Dessa forma, o legislador atribuiu aos estados competência residual, ou seja, qualquer tipo de empreendimento não listado expressamente para a União ou para os municípios cabe aos governos estaduais. Desde a origem do licenciamento ambiental, os estados são a esfera que confere a grande maioria das licenças ambientais no país, como referido na introdução e na subseção 2.1 deste capítulo.

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

Como mencionado, o Ibama é o órgão executor do licenciamento ambiental em nível federal e, em regra, responde pelos empreendimentos mais complexos (Reganhan *et al.*, 2013). Mesmo assim, o orçamento federal destinado para atividades ligadas ao licenciamento é bem restrito.

Além de orçamento reduzido, o Ibama não consegue empenhar todo o orçamento autorizado para o licenciamento ambiental federal. Em 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, apenas 51% dos recursos destinados para licenciamento foram empenhados, e 36% foram liquidados até 31 de dezembro, segundo dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).<sup>16</sup> Essa inexecução reflete dificuldades sobretudo em fazer o monitoramento pós-licença dos empreendimentos.

16. Disponível para acesso público em: <<http://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&vn=1>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

Em relação à dinâmica federativa, especialistas consultados acreditam haver tendência de os governos subnacionais serem mais flexíveis no processo de licenciamento ambiental do que o Ibama, afirmação de difícil verificação empírica. Os governos subnacionais buscariam favorecer empreendimentos que possam trazer benefícios locais (Smith e Revell, 2016).

Após a LC nº 140/2011, reduziram-se os impasses administrativos ou judiciais sobre qual é a esfera legalmente responsável pela emissão das licenças ambientais em cada categoria de empreendimento (Reganhan *et al.*, 2013), mas o licenciamento ambiental ainda responde por grande número de processos judiciais.

O fato de a maioria das licenças ser emitida no nível estadual é importante para compreender a relevância da atuação dos entes subnacionais nos debates legislativos sobre o licenciamento ambiental em curso no Congresso Nacional. Além do conteúdo da LC nº 140/2011, que trata apenas da divisão de atribuições entre os entes federados, é importante analisar a legislação que aborda os tipos de licença, seus procedimentos e estudos envolvidos. O país ainda não tem uma lei específica sobre o licenciamento ambiental, o qual é estabelecido apenas pelo comando dado pelo art. 10 da Lei da PNMA, como anteriormente explicado.

Na ausência da LGLA, o Conama vem exercendo papel regulamentar durante quatro décadas, por meio de resoluções. Há 35 resoluções do Conama sobre licenciamento ambiental em vigor, sendo a principal a Resolução nº 237/1997, que, entre outros tópicos, disciplinou os tipos de licenças e previu pela primeira vez o licenciamento municipal. Outra resolução relevante é a Resolução nº 1/1986, que define uma lista mínima com casos obrigatórios de EIA e o conteúdo básico desse estudo, que é o mais completo entre os estudos ambientais exigidos no licenciamento ambiental. Alguns estados, na prática, não reconhecem o caráter normativo do Conama, e não contemplam em sua legislação o conteúdo de algumas resoluções do referido órgão colegiado, o que gera judicialização.

Já foram pontuadas as três etapas que em geral constituem o processo de licenciamento (LP, LI e LO). Na prática, essas etapas podem ser suprimidas ou simplificadas na aplicação da legislação. Ou, ainda, quando há empreendimentos operando sem licença, é possível emitir licenças para regularização (Reganhan *et al.*, 2013; Sánchez, 2013). Vale destacar que as ferramentas em aplicação no licenciamento ambiental são muito mais que um mero conjunto de formalidades burocráticas. O licenciamento é o caminho para a concepção, a implantação e a operação dos empreendimentos segundo parâmetros que assegurem cuidados ambientais, considerando-se os meios físico, biótico e também o socioeconômico.

Uma vez que o empreendimento pode causar degradação ambiental, é necessário que haja avaliação de impactos com base em estudos ambientais. Nos casos potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente,

é necessário o mais completo deles, o EIA, previsto expressamente no art. 225 da CF/1988. Segundo o Conama,<sup>17</sup> esse estudo deve conter, no mínimo: diagnóstico ambiental; relato descritivo; alternativas; previsão de impactos significativos; e medidas para prevenção, mitigação e compensação desses impactos (Viana e Araújo, 2010).

A avaliação de impacto ambiental (AIA) inerente ao licenciamento ambiental é adotada por muitas nações. Nos países federados, em geral, há legislação nacional sobre o tema, tendo em vista a necessidade de uniformização de regras. Os Estados Unidos foram o primeiro país a adotar a AIA, no início de 1970. Na década seguinte, países em desenvolvimento, como o Brasil e o México, aprovaram legislação nesse sentido (Sánchez, 2013). A referência, no caso brasileiro, diz respeito a normas estaduais da década de 1970, pois o licenciamento somente foi institucionalizado para o país como um todo pelo art. 10 da Lei nº 6.938/1981.

O Congresso Nacional debate há anos a aprovação da LGLA, na busca de garantir maior segurança jurídica mediante a consolidação das regras hoje presentes em resoluções do Conama, instruções normativas e portarias, bem como de assegurar uniformização na aplicação do licenciamento nos estados, no Distrito Federal e nos municípios.

Como referido na introdução, o primeiro PL a abordar o tema foi o de nº 710/1988, de autoria do deputado Fabio Feldmann, que, apesar de ter sido votado pelas comissões permanentes, nunca chegou a entrar na pauta do plenário da Câmara dos Deputados. O principal processo sobre o tema, atualmente, é o do PL nº 3.729/2004, de autoria do deputado Luciano Zica, que possuía mais de vinte proposições legislativas apensadas e foi aprovado na Câmara dos Deputados no primeiro semestre de 2021. Assim, a idealização de uma proposta capaz de dar sustentação ao licenciamento no país tem precedentes desde 1988 e, mesmo assim, tem tido dificuldades em prosperar.

Segundo Arretche (2007), é relevante estudar o processo de formulação das leis no campo de políticas públicas. Neste trabalho, a opção pela política ambiental e pelo licenciamento ambiental vem do fato de esses assuntos envolverem a questão federativa de forma explícita.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO PARA A ANÁLISE DO PROCESSO DA LGLA

A literatura tradicional sobre presidencialismo de coalizão normalmente explica o processo legislativo do ponto de vista macropolítico, e defende que a União e os líderes partidários seriam muito mais eficientes e poderosos na coordenação de suas preferências do que os governadores e outros autores subnacionais (Cheibub, Figueiredo e Limongi, 2009).

---

17. Resolução do Conama nº 1/1986.

Mesmo ao lidar com temáticas claramente federativas, o Executivo federal seria bem-sucedido em fazer passar a agenda que interfere no jogo de forças no âmbito da Federação, restringindo a discricionariedade do gasto e a autonomia financeira, e uniformizando regras da administração pública e de políticas sociais em relação a estados e municípios. Os trabalhos contrapõem o fortalecimento do poder federal, sob a liderança do Executivo, para fazer passar uma agenda legislativa que, em muitos casos, contraria interesses dos entes federados subnacionais, que, em regra, não teriam capacidade de veto (Arretche, 2010).

Outros defendem que a formação de coalizões estaduais, frentes parlamentares e bancadas temáticas informais é um forte indício de que os parlamentares também podem organizar suas ações por vias alternativas e de maneira mais independente. Há processos decisórios relevantes em que a capacidade de os líderes controlarem suas bancadas é colocada à prova, nem sempre com sucesso (Silva, 2014; Araújo e Silva, 2012).

Adicionalmente, o cenário da covid-19 radicalizou um movimento em curso desde a posse de Bolsonaro, de reversão de um modelo de federalismo cooperativo e fortemente coordenado pela União para um modelo de caráter dualista – em que os níveis de governo possuem atribuições próprias e independentes entre si –, com viés hierárquico e atuação residual da União, sem muitos esforços de coordenação. Em geral, a esfera federal fez crítica às gestões estaduais, responsabilizando este nível de governo pela condução das políticas durante a pandemia (Abrucio *et al.*, 2020).

#### 4 METODOLOGIA PARA ANÁLISE DO PROCESSO DA LGLA

Do ponto de vista metodológico, acredita-se que o melhor caminho para estudar o PL nº 3.729/2004 é a narrativa analítica com base documental e a aplicação de entrevista com consultores legislativos que acompanharam de perto o processo. A disciplina narrativa é definida por Leite (2006, p. 25) como a historiografia do processo decisório, uma vez que as negociações só podem ser compreendidas por completo a partir da análise das votações, da legislação aprovada e das entrevistas.

Foi realizado levantamento documental, acompanhado pela busca de “pedaços” ou “rastros” de evidências de diagnóstico da tramitação legislativa. Desde a apresentação da proposição legislativa em 2004 até a aprovação na Câmara dos Deputados em 2021, houve longa tramitação, que envolveu negociações políticas marcadas por muita divergência entre parlamentares e outros atores envolvidos. Parte relevante do conflito tem cunho federativo. Vale ressaltar que a narrativa vai além de mera descrição histórica, pois consiste em um esforço analítico. A técnica



facilitou a classificação dos diferentes substitutivos<sup>18</sup> apresentados ao longo da tramitação, elementos essenciais do processo legislativo.

A pergunta de pesquisa foi “de que forma a tramitação da LGLA define a atribuição dos entes federados?”. O objetivo principal foi desvendar os principais momentos ligados à tramitação da LGLA, com um olhar para a Federação. Buscamos mensurar o nível de delegação conferida pelo legislador aos órgãos licenciadores nos principais substitutivos produzidos. Eles foram classificados com base no poder conferido aos entes subnacionais, notadamente os estados.

Os substitutivos foram classificados como centralizadores, moderados ou descentralizadores, considerando-se o maior ou menor nível de delegação de poder decisório aos licenciadores na implementação da lei. A partir da *expertise* das autoras na área de processo legislativo e de uma entrevista com um consultor legislativo, foi possível identificar que a quantidade de dispositivos de cada substitutivo, a presença ou ausência de citações ao Conama, a forma de se explicitar a decisão sobre o EIA, bem como o nível de detalhamento para a emissão da licença seriam a *proxy* adequada para analisar o nível de delegação aos entes subnacionais que caracteriza cada texto analisado, ou seja, a liberdade dada aos órgãos licenciadores.

Analisaram-se as disposições sobre tipologias, procedimentos e estudos obrigatórios, bem como aquelas sobre o conteúdo das licenças (definições genéricas ou taxativas).

Não foi analisado o mérito dos textos produzidos, considerando-se outros aspectos além do federativo, a não ser em relação ao texto aprovado recentemente pela Câmara, pelo grau de dissenso que ele vem gerando.

Foram utilizados filtros de pesquisa e palavras-chaves no rastreamento. As palavras-chaves empregadas foram “ente federativo”; “órgão(s) licenciador(es)”; “Executivo”; “União”; “Conama”; ou “órgão consultivo e deliberativo do Sisnama”, entre outras.

A principal fonte de coleta foi o portal da Câmara dos Deputados.<sup>19</sup> Foram analisadas as notas taquigráficas e os áudios do trabalho legislativo referentes às diferentes fases do processo da LGLA: a fase de tramitação do projeto nas comissões, com a realização de reuniões e audiências; e a de apreciação pelo plenário da Casa. Foram elucidadas as modificações que culminaram no texto aprovado no plenário, examinando-se o projeto inicial, as emendas, os pareceres dos relatores e os substitutivos, entre outros documentos.

---

18. Substitutivos são emendas globais, textos elaborados pelos relatores que substituem o conteúdo do projeto original.

19. Disponível em: <[www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)>.

## 5 ANÁLISE DO PROCESSO DA LGLA SEGUNDO A ÓTICA FEDERATIVA

A discussão sobre a LGLA possui implicações federativas evidentes, relacionadas à delegação da competência para estabelecer regras complementares, bem como para definir como o licenciamento deve ser feito. Algum ente pode ser beneficiado em detrimento de outro. Quem domina a agenda? Essa análise dialoga com o referencial teórico sobre presidencialismo de coalizão.

Vale lembrar que o meio ambiente se insere na competência legislativa concorrente, cabendo à União delimitar as regras gerais, e aos entes subnacionais detalhar as normas segundo suas peculiaridades (art. 24, incisos VI e VIII, e art. 30, inciso II, da CF/1988). Desse modo, a análise está ligada à possibilidade de circunscrição das regras pelo nível federal – por meio da própria LGLA ou da previsão de decretos ou resoluções do Conama – ou à alternativa de delegação expressa para o licenciador e a legislação subnacional.

Cabe explicar que os conflitos de cunho federativo observados até agora no trâmite legislativo com frequência expõem confusão entre os arts. 23 e 24 da CF/1988, ou seja, entre a competência administrativa comum dos entes federados e a competência legislativa concorrente. O fato de determinado tipo de licenciamento ser atribuído preponderantemente ao governo estadual pela LC nº 140/2011, que regulamenta o art. 23 da CF/1988, não implica que a União não possa detalhá-lo em lei ou editar regulamentos sobre ele (art. 24 da CF/1988). Obviamente, a União deve se manter na esfera das normas gerais, que se aplicam ao país como um todo e que não impeçam a complementação normativa pelos entes subnacionais, os quais, em matéria ambiental, devem ser sempre mais rigorosos do que a esfera federal. Isso decorre do próprio conceito de legislação concorrente.

A tramitação do projeto foi a seguinte: discussão e aprovação pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); depois, pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); e retorno para uma segunda rodada de discussão e votação na CMADS. Logo após, foi para a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), nas quais não foi submetido à votação. Por fim, foi apreciada e aprovada pelo plenário da Câmara dos Deputados em maio de 2021. No momento, a matéria encontra-se no Senado Federal.

### 5.1 Apresentação do PL nº 3.729/2004

A principal proposição em tramitação é o PL nº 3.729/2004, de autoria do ex-deputado Luciano Zica e outros, que reuniu mais de vinte apensados. Como a LC nº 140/2011 ainda não existia, o projeto original preocupava-se em definir atribuições para a emissão das licenças, tema que, depois de 2011, não seria mais

abordado nesse processo legislativo. O texto prevê a regulamentação de aplicação nacional mediante decreto e por meio de resoluções do Conama. Esse órgão colegiado é mencionado expressamente seis vezes nos dispositivos legais. Há previsão de legislação emitida pelos entes subnacionais, bem como de procedimentos administrativos estabelecidos pelo próprio licenciador, mas a proposição original, pelos critérios desta pesquisa, é qualificada como *centralizadora*. Isto significa que a União ainda conseguiria controlar as principais decisões sobre o tema.

Deve-se registrar que o projeto não é longo, tem 31 artigos no total – ou seja, em princípio, não condiciona demasiadamente a aplicação da lei por decorrência do nível de detalhamento. Outro comentário a ser feito é que o Conama historicamente tem sido o maior emissor de regras sobre o licenciamento ambiental, cumprindo previsão expressa da Lei nº 6.938/1981 (art. 8º, inciso I), pelo que as referências ao órgão colegiado são esperadas. Por fim, deve ser dito que os ambientalistas têm defendido, nesse processo, que pelo menos a lista mínima dos empreendimentos sujeitos ao licenciamento, prevista pela LC nº 140/2011, e a lista dos que exigem EIA, o estudo mais completo, sejam objeto de resolução do Conama, para evitar a guerra antiambiental mencionada na introdução, que também preocupa os ex-ministros do meio ambiente. Essas listas poderiam ser complementadas por legislação mais protetivas elaboradas pelos entes subnacionais.

## 5.2 Primeira rodada na CMADS

A primeira rodada de discussões ocorreu na CMADS entre 2007 e 2013. Nesse período, o projeto teve três substitutivos a serem comentados.

O primeiro relator, e o que passou mais tempo acompanhando a matéria – de 2007 até 2015 –, foi o deputado Ricardo Tripoli, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de São Paulo, que fora secretário de Meio Ambiente do governo desse estado.

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

No final daquele mesmo ano, um novo relator foi designado, o deputado André de Paula, do Democratas (DEM) de Pernambuco, sendo o substitutivo bastante semelhante ao anterior. Com quatro citações diretas no texto ao Conama, André de Paula contempla delegações mais expressas a ato normativo do licenciador,

pelo que seu substitutivo pode ser qualificado como *moderado*, segundo os critérios desta pesquisa. A redução do número de artigos para 23 reforça essa constatação.

Depois de quatro anos da apresentação do substitutivo do deputado André de Paula, foi apresentado e aprovado, em 2013, o parecer do deputado Valdir Colatto, do PMDB de Santa Catarina, na CMADS. As primeiras alterações substanciais em relação à versão original, no sentido da descentralização, foram feitas. Ressalte-se que a LC nº 140/2011 tinha entrado em vigor, não havendo mais dúvidas em relação às atribuições dos entes federados para a emissão das licenças. Mesmo assim, o texto inclui esse assunto.

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

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

Deve ser destacado que as entidades ambientalistas nunca foram maioria no Conama. O tom mais ambientalista do que o presente nas normas elaboradas pelo Congresso Nacional, em princípio, vinha do posicionamento técnico do MMA e suas autarquias e, com destaque, das secretarias estaduais do Meio Ambiente. Estas, anteriormente ao governo Bolsonaro, tinham representação completa no conselho, com 27 representantes, contra cinco na composição do Conama estabelecida a partir de 2019.<sup>20</sup>

Por fim, o relator, deputado Valdir Colatto, de forma coerente com sua atuação parlamentar, que é voltada para o favorecimento do setor do agropecuário, pediu inclusão da tramitação do PL nº 3.729/2004 na CAPADR.

### 5.3 CAPADR

Na CAPADR, em 2014, o relator foi o deputado Moreira Mendes, do Partido Social Democrático (PSD) de Rondônia. O texto permaneceu com a qualificação de *descentralizador* para efeitos desta pesquisa, na linha da versão aprovada na CMADS. O substitutivo apenas estipula que as regras gerais serão observadas

20. Composição atual do Conama disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-630-de-5-de-novembro-de-2019-226923811>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

pelos entes federados, que devem atuar no âmbito de suas competências. Não consta nenhuma citação ao Conama nos 27 artigos do substitutivo. É evidente a liberdade dada aos órgãos licenciadores subnacionais.

#### 5.4 Segunda rodada na CMADS

Após a aprovação na CAPADR, o projeto voltou à CMADS para uma segunda rodada de apreciação em 2015. O deputado Ricardo Tripoli assumiu novamente os trabalhos na comissão. Assim como no seu primeiro parecer, o substitutivo prioriza a delegação ao Conama. Há quinze citações diretas ao conselho, mas esse texto traz elementos de substitutivos anteriores que dão autonomia aos entes subnacionais nos casos de empreendimentos de menor impacto.

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

#### 5.5 CFT

O processo seguiu para a CFT em 2016. O relator foi o deputado ruralista Mauro Pereira, do PMDB do Rio Grande do Sul. Seu substitutivo configurou nova tentativa de flexibilizar a regulação ambiental, bem como representou a opção por um texto *descentralizador*, bastante semelhante à versão aprovada na CAPADR. Foram apresentadas mais de onze versões à comissão. A primeira versão foi a mais descentralizada, com nenhuma referência ao Conama, e praticamente desconsiderou as contribuições do parecer do deputado Tripoli. Esse primeiro substitutivo possuía 38 artigos.

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

#### 5.6 CCJC

Em 2018, o relator na CCJC foi o deputado Marcos Rogério (DEM de Rondônia). Mais uma vez, houve opção por um substitutivo *descentralizador*, que permaneceu

com 51 artigos. O parecer pedia “a supressão de dispositivos que incorram em atribuição de competências a órgãos ou entidades integrantes da estrutura administrativa do Poder Executivo” (Rogério, 2018, p. 9, item *b*) e a “supressão de menção tanto ao ato regulamentador como à Comissão Tripartite Nacional” (Rogério, 2018, p. 9, item *c*). O texto não foi votado na comissão.

### 5.7 Criação do grupo de trabalho (GT)

Em 2019, foi criado um GT sobre licenciamento ambiental, a fim de focalizar o estudo sobre a matéria, trazendo maior transparência e contando com a participação popular e de especialistas. Ocorreram várias audiências públicas durante o ano, e o deputado Kim Kataguirí (DEM de São Paulo) liderou os trabalhos, apresentando quatro versões de substitutivo, que variaram bastante entre si.

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

### 5.8 Plenário

A última movimentação na Câmara ocorreu no primeiro semestre de 2021 e resultou na aprovação do parecer do deputado Neri Geller. Mesmo com mais de cem emendas apresentadas, o texto final foi aprovado sem mudanças substanciais, considerando-se o parecer apresentado. Diferentemente da morosidade das fases descritas anteriormente, entre a designação do relator e a votação decorreram apenas dois meses, o que indica que houve fortes negociações políticas no sentido de aprovar a matéria rapidamente.

Pelos relatos de quem acompanhou o trâmite, a pressão política do Executivo foi relevante, o que é coerente com a literatura dominante sobre o presidencialismo de coalizão, mas isso ocorreu em aliança com a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Esse substitutivo é, com certeza, o mais *descentralizador* de todos. O texto, com 61 artigos, não possui nenhuma menção a qualquer complementação por ato ou decreto do Executivo federal, ou por resolução do Conama.

O relator afirmou que a burocracia ligada aos procedimentos de licenciamento é um obstáculo à proteção ambiental (Geller, 2021, p. 5 e 10). O texto possui uma lista longa com dispensa de licenciamento para vários tipos de

empreendimentos, que contempla casos impactantes como estações de tratamento de esgoto, e redações genéricas como melhoramento de infraestrutura em instalações preexistentes. A licença por adesão e compromisso (LAC), na forma como está proposta, torna-se um autolicenciamento pela internet. Vai abranger mais de 90% dos processos em curso nas secretarias estaduais de meio ambiente, segundo levantamento preliminar realizado pela Secretaria de Meio Ambiente do Distrito Federal nos seus licenciamentos em andamento. Nesse tipo de processo, o empreendedor sequer entrega estudo para o órgão ambiental. Mesmo a ficha do empreendimento não necessitará ser conferida, pois o texto prevê conferência por amostragem. Também não exige vistoria na LAC. Há vários dispositivos que estão sendo apontados como inconstitucionais, mas a sua análise extrapola dos objetivos desta pesquisa.

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

Mais uma vez, percebe-se a falta de compromisso da União com a coordenação de políticas públicas no governo Bolsonaro (Abrucio *et al.*, 2020). A pressão do Executivo foi claramente no sentido de afastar as licenças ambientais e eliminar o rigor nos processos de licenciamento.

Ante o exposto, o quadro 2 resume os achados da pesquisa.

**QUADRO 2**  
**Comparação entre as versões apresentadas**

Deputado	Governista	Classificação do texto	Ente beneficiado com mais poder	Status do projeto
Luciano Zica (PT de São Paulo)	Sim – base de apoio do governo Lula	Centralizador	União	Apresentação da proposição
Ricardo Tripoli <sup>1</sup> (PSDB de São Paulo)	Não	Centralizador	União	Não apreciado
André de Paula (DEM de Pernambuco)	Não	Moderado	Estados e União	Não apreciado
Valdir Colatto (PMDB de Santa Catarina)	Sim – base de apoio do governo Dilma	Descentralizador	Estados	Não apreciado
Moreira Mendes (PSD de Rondônia)	Sim – base de apoio do governo Dilma	Descentralizador	Estados	Aprovado na CAPADR
Ricardo Tripoli <sup>2</sup> (PSDB de São Paulo)	Não	Centralizador	União	Aprovado na CMADS
Mauro Pereira (PMDB do Rio Grande do Sul)	Sim – base de apoio do governo Temer	Descentralizador	Estados	Não apreciado

(Continua)

(Continuação)

Deputado	Governista	Classificação do texto	Ente beneficiado com mais poder	Status do projeto
Marcos Rogério (DEM de Rondônia)	Não	Descentralizador	Estados	Não apreciado
Kim Kataguiri (DEM de São Paulo)	Sim – base de apoio do governo Bolsonaro	Descentralizador ou moderado, conforme a versão	Estados, ou Estados e União, conforme a versão	Não apreciado
Neri Geller (PP do Mato Grosso)	Sim – base de apoio do governo Bolsonaro	Descentralizador	Sobretudo a iniciativa privada, pelo autolicensing	Aprovado na Câmara dos Deputados

Fonte: Câmara dos Deputados.

Elaboração das autoras.

Notas: <sup>1</sup> No período de 2007 a 2009.

<sup>2</sup> Em 2015.

Obs.: Não se incluíram os municípios, porque sua atuação no licenciamento depende de decisão do Conselho Estadual do Meio Ambiente.

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

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

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

A pesquisa mostrou que a quantidade de menções expressas ao Conama é um indicativo adequado do nível de delegação: quanto mais citações contém, mais centralizador é o texto, e quanto menos menções, mais descentralizador. Outro indício é o EIA, que é uma exigência para empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental por força da CF/1988. Quanto mais centralizador o substitutivo, mais tende a delegar expressamente ao Conama definições sobre o EIA. Da mesma forma, quando delegam essa definição ao órgão licenciador, sem maiores especificações, os substitutivos tendem a ser



descentralizadores. Considera-se que essas opções da pesquisa evidenciam com clareza como o legislador nacional está pretendendo controlar os entes subnacionais – os estados, sobretudo – na aplicação do licenciamento ambiental.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo de uma contextualização a respeito da política e do licenciamento ambiental, este capítulo buscou adentrar a discussão sobre a definição de atribuições dos entes federados ao longo dos quase vinte anos de tramitação da LGLA na Câmara dos Deputados.

Considerada a ótica federativa, houve momentos de maior e menor centralização. Essas idas e vindas são comuns em matérias polêmicas e mudam conforme a costura política do momento. Em regra, os estados, responsáveis pela maior parte das licenças ambientais, preferem que não haja um grande detalhamento das atribuições na LGLA. Dessa forma, ganham poder e podem aplicar suas próprias normas estaduais. O problema é quando essas normas se tornam mais flexíveis que as resoluções do Conama, criando impasses federativos.

O projeto inicial, apresentado pelo deputado Luciano Zica, e o substitutivo do deputado Ricardo Tripoli são proposições que buscam assegurar parâmetros nacionais a serem aplicados pelos licenciadores em relação a temas relevantes. Desde então, ocorreram tentativas de descentralizar a delegação das competências para os órgãos licenciadores, sob a justificativa de desburocratizar e trazer eficiência ao processo. Com a passagem pela CAPADR, esse direcionamento ficou evidente.

As reuniões do GT trouxeram à tona direcionamentos diversos, resultando em versões do substitutivo que variaram bastante entre si. Embora o deputado Neri Geller afirme que sua versão tenha sido embasada nos trabalhos realizados pelo GT em 2019, o substitutivo aprovado na Câmara não possui precedentes tão debilitantes para o rigor ambiental. Não há que se falar em nível de delegação no último texto, pois as atribuições dos órgãos licenciadores foram praticamente transferidas para o empreendedor por meio do autolicensing. Por isso, não é possível estabelecer qual ente federado mais se beneficiou ao final, pois a descon sideração de tudo o que vinha sendo feito ao longo desses anos não permite a resolução dos conflitos federativos nessa temática.

A principal preocupação em relação a este substitutivo aprovado na Câmara é que traz o “cheque em branco” ao licenciador, o que tem preocupado especialistas, tanto porque se deixa de cumprir a tarefa de uma lei geral, que é assegurar um mínimo de padronização, quanto por potencializar espaço para uma competição entre os entes subnacionais que leve a um nivelamento por baixo, de forma similar ao que ocorre na guerra fiscal.

Parte dos parlamentares e do setor empresarial defende a redução de prazos e do número de licenças, buscando flexibilizar a legislação, as regras e os procedimentos, sob a justificativa da necessidade do desenvolvimento econômico do país. Entretanto, o licenciamento é um importante instrumento para a garantia do desenvolvimento sustentável. Deve-se buscar o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social, protegendo o patrimônio ambiental brasileiro. A questão econômica não deve contrapor-se à razão de existir da licença, que tem condicionantes e impeditivos intrínsecos.

Realizar mais entrevistas com atores que foram relevantes na tramitação pode ajudar a mapear outros grupos de interesse para além da estrutura federativa. Outra possibilidade de pesquisa é incluir os municípios e o papel do Judiciário, visto que a matéria é altamente judicializada. Em geral, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido rigoroso com os estados nas decisões que envolvem o licenciamento ambiental.

O licenciamento é a principal ferramenta da política ambiental no país, e a aprovação de legislação implica mudança na forma como vêm sendo executados vários empreendimentos. Em 2021, a matéria tramitou mais rápido do que nos últimos dezesseis anos de discussões e aprimoramentos nas comissões. Nesse quadro, sugere-se o acompanhamento de perto das movimentações dessa matéria no Senado.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.
- ABRUCIO, F. **Os barões da Federação: governadores e redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, F. *et al.* Combate à covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020.
- AFONSO, J. R. R. **Federalismo fiscal brasileiro: uma visão atualizada**. Brasília: IDP, 2016.
- ANDERSON, G. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- ARAÚJO, S. M. V. G. Vinte e cinco anos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. **Plenarium**, v. 5, n. 5, p. 236-243, out. 2008.
- \_\_\_\_\_. **Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom**. 2013. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

ARAÚJO, S.; FELDMANN, F. Onde está o meio ambiente no Plano Plurianual? **Valor Econômico**, 3 out. 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/onde-esta-o-meio-ambiente-no-plano-plurianual.ghml>>.

ARAÚJO, S. M. V. G.; SILVA, R. S. Reflexões e novas agendas de pesquisa para os estudos legislativos no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 2, p. 58-74, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3ZopJVJ>>.

\_\_\_\_\_. Representações políticas alternativas no Congresso Nacional: uma proposta conceitual para compreender as frentes parlamentares. **Revista Direito Público**, v. 16, p. 232, 2019.

ARRETCHE, M. The veto power of sub-national governments in Brazil: political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, n. 2, p. 40-73, 2007.

\_\_\_\_\_. Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

\_\_\_\_\_. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 set. 1981.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 dez. 2011.

CASCIONE, S.; ARAÚJO, S. M. V. G. Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 72, 2019.

CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 2, p. 263-299, 2009.

GALVÃO JUNIOR, A. *et al.* Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 1, p. 207-227, 2009.

GELLER, N. **Parecer proferido em plenário ao PL nº 3.729/2004**. Brasília: Câmara dos Deputados, maio 2021. (Parecer do deputado federal Neri Geller). Disponível em: <<https://bit.ly/3ZmZiQg>>.

KOGA, N. *et al.* **Instrumentos de políticas públicas para o enfrentamento do vírus da covid-19**: uma análise dos normativos produzidos pelo Executivo federal. Brasília: Ipea, abr. 2020. (Nota Técnica, n. 31). Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9838>>.

LEITE, C. K. da S. **O processo de ordenamento fiscal no brasil na década de 1990 e a lei de responsabilidade fiscal**. 2006. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-143625/pt-br.php>>.

LEMONS, R. A. B.; YOUNG, C. E. F.; GELUDA, L. Orçamento público para gestão ambiental: uma análise voltada para as áreas protegidas. *In*: SIMPÓSIO DE ÁREAS PROTEGIDAS, 2., 2005, Viçosa. **Anais...** Viçosa: UFV, 2005.

MILARÉ, E. **Dicionário de direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MONTEIRO NETO, A. **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações no cenário atual. Brasília: Ipea, nov. 2013. (Texto para Discussão, n. 1894).

PIERSON, P. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PINHEIRO, A. O.; ARAÚJO, S. M. V. G. Beyond coalition presidentialism: evidence of a subnational pressure in the Brazilian Legislative. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY, 4., 2019, Montreal. **Proceedings...** Montreal: ICPP, 2019.

PRADO, D. F. M. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. **Revista Carta Internacional**, v. 13, n. 3, p. 137-168, 2018.

REGANHAN, J. M. *et al.* O licenciamento ambiental federal no Brasil: nascimento, evolução e avaliação. *In*: MOTTA, D.; PÊGO, B. (Org.). **Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano**: avaliação de instrumentos e procedimentos. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. p. 113-134.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.

ROGÉRIO, M. **Relatório do Projeto de Lei nº 3.729, de 2004**. Brasília: CCJ/Câmara dos Deputados, 23 nov. 2018. (Relatório da CCJ redigido pelo deputado federal Marcos Rogério). Disponível em: <<https://bit.ly/3Guxm4d>>.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental**: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SANTAELLA, S. T. *et al.* **Resíduos sólidos e a atual política ambiental brasileira**. Fortaleza: Labomar, 2014. (Coleção Habitat, n. 7).

SANTANA, P.; LEUZINGER, M.; SILVA, L. O federalismo cooperativo aparente no Brasil para proteção ambiental. **Cadernos de Direito Actual**, n. 11, p. 279-303, 2019.

SANTOS, F. R. *et al.* O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 1, p. 191-212, 2017.

SILVA, R. S. Beyond Brazilian coalition presidentialism: the appropriation of the Legislative agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 3, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1981-38212014000100022>>.

SMITH, H. J. M.; REVELL, K. D. Micro-incentives and municipal behavior: political decentralization and fiscal federalism in Argentina and Mexico. **World Development**, v. 77, p. 231-248, 2016.

VIANA, J. P. *et al.* **Dimensionamento e comportamento dos gastos ambientais do governo federal**: 2001 a 2018. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2609).

VIANA, M. B.; ARAÚJO, S. M. V. G. Conservação da biodiversidade e repartição de competências governamentais. *In*: GANEM, R. S. (Org.). **Conservação da biodiversidade**: legislação e políticas públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. p. 139-176.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRUCIO, F.; FRANZESE, C.; SANO, H. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Org.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013. v. 10, p. 129-164.

ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos *outsiders*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, 2018.

COLLIER, D. Understanding process tracing. **Political Science and Politics**, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011.

FALETTI, T. G. **Decentralization and subnational politics in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2010.

LASSANCE, A. Presidencialismo, federalismo e construção do estado brasileiro. *In*: CARDOSO JUNIOR., J. C.; BERCOVICI, G. (Org.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013. v. 10.

PÊGO, B. *et al.* O licenciamento ambiental como condicionante à execução de obras de infraestrutura. *In*: GOMIDE, A.; PEREIRA, A. (Org.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

