

Ariadne de Oliveira Santiago

**CAPACIDADES BUROCRÁTICAS NA PRÁTICA:
um olhar através das lentes dos analistas do licenciamento ambiental federal**

BRASÍLIA/DF

2017

Ariadne de Oliveira Santiago

**CAPACIDADES BUROCRÁTICAS NA PRÁTICA:
um olhar através das lentes dos analistas do licenciamento ambiental federal**

Dissertação de Mestrado submetida ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos exigidos para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Política e Instituições.

Orientadora: Prof^ª. Rebecca Neaera Abers

BRASÍLIA/DF

2017

Ariadne de Oliveira Santiago

**CAPACIDADES BUROCRÁTICAS NA PRÁTICA:
um olhar através das lentes dos analistas do licenciamento ambiental federal**

Dissertação de Mestrado submetida ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos exigidos para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Política e Instituições.

Aprovada pela seguinte banca examinadora:

Rebecca Neaera Abers, UnB (Orientadora).

Gabriela Lotta, UFABC.

Marisa von Bülow, UnB.

“Não existe caminho para a felicidade.
Ser feliz é o caminho.”

(Buda)

AGRADECIMENTOS

Os dois anos e meio de mestrado foram de intensa transformação. Foi um período de amadurecimento, de autoconhecimento, de desafiar minhas fraquezas e desenvolver minhas habilidades. Também foram anos de mudanças no contexto político nacional e internacional, que nos têm feito rever nossa forma de interpretar o mundo. Graças às pessoas que conheci ou de quem me aproximei um pouco mais ao longo do mestrado, essas transformações foram canalizadas para aprendizados imensos e significaram crescimento pessoal e profissional.

A vivência no Resocie, grupo de pesquisa que busca constantemente promover o apoio mútuo e a construção conjunta de conhecimento, me fez acreditar que a Academia pode, sim, ser um ambiente profissional baseado na troca e na cooperação entre colegas. Agradeço enormemente às coordenadoras do Resocie, professoras Rebecca Abers, Marisa von Bülow e Débora Almeida, por serem pessoas não só extremamente capazes, mas também por sempre apoiarem cada aluno(a) de forma tão dedicada e atenciosa. As três são professoras que valorizam as qualidades dos(as) alunos(as) e são sensíveis às particularidades de cada um(a), prestando suporte para muito além das salas de aula.

Jamais conseguirei ser grata o suficiente à minha orientadora, professora Rebecca, por toda a inspiração e todo o apoio desses dois anos e meio. Com sua capacidade analítica impressionante, a Rebecca consegue sempre adicionar *insights* inovadores às minhas pesquisas (desde a graduação), mantendo o bom humor e incentivando um pensamento criativo. A minha participação nas atividades da linha de pesquisa sobre “ativismo institucional”, coordenada pela Rebecca, foi essencial para obter os resultados da pesquisa que aqui apresento.

Ao me aproximar da professora Marisa e sua linha de pesquisa em “internet e política” do Resocie, ela também se mostrou ser uma profissional e uma pessoa incrível, que me proporcionou aprendizados que eu nunca pensei que desenvolveria (como na área de programação – valeu, Alê!) e me fez acreditar no meu potencial como pesquisadora, o que tem sido definidor para minhas atuais projeções de futuro. Para celebrar essa relação de parceria, fico extremamente agradecida por contar com seus valiosos comentários na minha banca de defesa.

O mestrado também me trouxe amigos(as) que carregarei para toda vida, como Tayrine, Luiz, Bia, Alê, Iana, Mateus, Karin, Rafael, Marília, Álvaro, e todos(as) os(as) demais colegas do Resocie e da pós-graduação do IPOL. Sem nossas conversas e desabafos, nem se gastasse toda minha bolsa em terapia, conseguiria lidar com alguns

momentos de pressão das disciplinas e do processo de escrita da dissertação. Todos(as) foram um pouco coautores do meu trabalho, e espero que a gente continue produzindo e aprendendo juntos(as), aqui no Brasil ou pelo mundo afora. Também do IPOL, agradeço o apoio de todas(os) as(os) funcionárias(os) da Secretaria pelo suporte em todos os trâmites burocráticos, especialmente à Thaynara pela solicitude e paciência, sempre.

Nos primeiros anos de mestrado, tive a oportunidade de participar de uma pesquisa do IPEA que me ajudou a definir meu objeto de pesquisa e a aprimorar minhas capacidades analíticas de forma substancial. Agradeço ao Alexandre Gomide por ter sido um coordenador extremamente compreensivo e atencioso, e por ter me convencido da importância do licenciamento ambiental para a agenda política atual.

Queria agradecer também a professora Gabriela Lotta, que, além de ser uma pessoa muito querida e brilhante, participou ativamente do processo de construção da minha dissertação. Sinto-me muito honrada de ter meu trabalho comentado por ela na minha banca. Fico muito feliz pelo fato de a Gabriela ter me convidado a escrever artigos e a participar de algumas de suas pesquisas, o que me gerou aprendizados únicos.

Agradeço imensamente aos meus sujeitos de pesquisa, aos servidores do IBAMA e a todos(as) os(as) demais entrevistados(as), que se interessaram pela minha proposta de análise desde o início. As conversas com cada um(a) foram essenciais para que chegasse à compreensão do licenciamento que apresento no meu trabalho. Espero não os(as) decepcionar e talvez instigá-los(as) com meus pensamentos sobre o licenciamento ambiental. aguardo ansiosamente comentários, críticas construtivas e/ou elogios e desejo que a gente continue nosso diálogo sobre o trabalho do IBAMA.

Minha família e amigos(as) merecem agradecimento ainda mais especial. Acho que ninguém mais que eles(as) acompanharam tão de perto todo o processo de construção do meu trabalho, me apoiando incondicionalmente. Serei eternamente grata a todo incentivo e confiança dos meus pais e da minha irmã, que se engajaram na minha pesquisa e sempre buscam a melhor maneira de me ajudar na construção da minha carreira, dando todo o suporte de que preciso. Sem eles, jamais teria chegado aonde cheguei. Agradeço também ao Ramon, que sempre consegue deixar minha vida mais leve e cheia de amor, ajudando a lidar com meus desafios de forma bem-humorada e (um pouco mais) pragmática. A todas minhas amigas e amigos, mando um sincero obrigada por compreenderem minha ausência e por sempre me colocarem para cima e me fazerem acreditar em mim mesma. Muito obrigada, de verdade. Sou extremamente privilegiada por ter pessoas tão maravilhosas ao meu lado.

RESUMO

O Licenciamento Ambiental Federal Brasileiro (LAF) tem ganhado importância na agenda política brasileira desde o aumento em investimentos em infraestrutura, a partir dos anos 2000. Analisamos esta política com enfoque no “meio socioeconômico”, que trata das questões sociais dos impactos de grandes obras, através das lentes dos atores que a implementam cotidianamente: os analistas ambientais da Diretoria de Licenciamento Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (DILIC/IBAMA). Ao implementar o LAF, esses atores são os responsáveis por lidar com temáticas complexas em condições muitas vezes pouco favoráveis. Sua atuação tem importantes consequências na realidade das sociedades impactadas pelos empreendimentos e são caracterizadas pela frequente busca por soluções para os problemas do licenciamento. Partimos das premissas de que a ação da burocracia é heterogênea e essencialmente construtiva e de que somente atores detêm conhecimento e mobilizam informações e recursos no processo de implementação de políticas, para propor um modelo analítico chamado *capacidades burocráticas na prática*. Ele é voltado para o estudo de capacidades estatais na implementação de políticas públicas com enfoque no ator e é composto por duas dimensões intrinsecamente conectadas: as condições para a implementação e as práticas e interpretações dos burocratas. A primeira é entendida pela relação entre a “problemática” (características do conteúdo e do contexto) da política e a discricionariedade (liberdade de ação do burocrata limitada por aspectos formais e informais de um dado contexto institucional) e autonomia (capacidade de influenciar superiores e/ou agir por conta própria) do burocrata implementador. A segunda dimensão diz respeito à relação entre a forma como os burocratas interpretam as condições de seu trabalho e às práticas para o desenvolvimento de capacidades, ou ações propositivas dos burocratas com a intenção de mudar as condições da implementação da política. A pesquisa é voltada para dois objetivos centrais. O primeiro consiste em explorar os mecanismos que relacionam a problemática da política à discricionariedade e à autonomia da burocracia do licenciamento ambiental no meio socioeconômico no nível federal. O segundo é entender a relação entre as interpretações dos burocratas sobre as condições da implementação do licenciamento no meio socioeconômico e suas práticas para o desenvolvimento de capacidades burocráticas. Realizamos um estudo de caso multissituado com base em entrevistas qualitativas, documentos oficiais, observação participante de reuniões e seminários, e um *survey* aplicado com burocratas do setor de infraestrutura em 2015 pela ENAP e pelo IPEA. Observamos que a problemática do meio socioeconômico do licenciamento faz que a discricionariedade dos analistas seja não só inevitável, como necessária. O problema central da política é que, apesar da liberdade de agir, os burocratas do licenciamento não têm autonomia suficiente para ação. Ou seja, mais que limitar e controlar o comportamento dos analistas, suas ações precisam ser fortalecidas. Também observamos, com base na análise de conteúdo das entrevistas com analistas do meio socioeconômico, que os atores interpretam e buscam mudar as condições de seu trabalho de diferentes maneiras. As diferenças entre eles nos ajudam a entender que há maneiras diversas em agir criativamente dentro da burocracia.

Palavras-chave: licenciamento ambiental, implementação, políticas públicas, burocracia, autonomia, capacidade burocrática.

ABSTRACT

Brazilian federal environmental licensing has gained importance in the Brazilian political agenda since the increase in investments in infrastructure in 2000. We propose an analysis of this policy with a focus on the “socioeconomic branch” – the sector of the policy which stands for social issues of the impacts of large infrastructure projects –, looking through the lens of the actors who implement it daily: the environmental analysts of DILIC/IBAMA. In implementing LAF, these actors are responsible for dealing with complex issues under often unfavorable conditions. Their actions have important consequences in the reality of the societies impacted by the infrastructure projects, and are marked by the frequent search for solutions to the licensing problems. We draw on the premises that the action of the bureaucracy is heterogeneous and essentially constructive, and that only actors have knowledge and mobilize information and resources during the implementation of policies, to propose an analytical model called *bureaucratic capacities in practice*. It is composed of two intrinsically connected dimensions: the conditions for implementation, and the practices and interpretations of bureaucrats. The first is understood by the relationship between the "problematique" of the policy (characteristics of its content and of the context it is implemented) and the bureaucrat's discretion (freedom of action limited by formal and informal aspects of a given institutional context) and autonomy (ability to influence superiors or act on their own). The second dimension concerns the relationship between the way bureaucrats interpret the conditions of their work, and the *practices for the development of capacities*, or proactive actions of bureaucrats with the intention of changing the conditions for policy implementation. The first goal of the research is to explore the mechanisms that relate the politics "problematique" to the discretion and autonomy of the environmental analysts. The second is to understand the relationship between the ways the bureaucrat perceive the conditions of the implementation and his practices for the development of bureaucratic capacities. We conducted a case study based on qualitative interviews, official documents, participant observation of meetings and seminars, and a survey of ENAP and IPEA with bureaucrats from the infrastructure sector. We observed that, due to the "problematique" of the “socioeconomic branch” of the environmental licensing, the discretion of the environmental analysts is not only inevitable, but also necessary. The central problem of the policy is that, despite the freedom to act, the bureaucrats do not have sufficient autonomy for action. That is, rather than limiting and controlling the behavior of analysts, their actions need to be strengthened. We also note that the actors interpret and seek to change the conditions of their work in different ways. The differences between them can be explained by the strength of the “socioeconomic branch” in the board they work, and they help us understand that there are diverse ways to act creatively within the bureaucracy.

Key words: environmental licensing, implementation, public policy, bureaucracy, autonomy, bureaucratic capacity.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Características da política que afetam sua implementação.....	43
Tabela 2. Estrutura do SISNAMA.....	56
Tabela 3. Relação entre as etapas dos processos LAF e AIA, destaque aos marcos de cada etapa - entradas e saídas.....	75
Tabela 4. Discricionariedade do burocrata.....	78
Tabela 5. Escolaridade dos burocratas.....	82
Tabela 6. Compatibilidade entre formação acadêmica, concurso e trajetória com funções.....	82
Tabela 7. Indicadores resumidos de autonomia.....	83
Tabela 8. Porcentagem dos respondentes com alto domínio (de 7 a 10) das capacidades consideradas mais importantes (de 7 a 10) – em ordem decrescente de importância com base nos valores do IBAMA.....	89
Tabela 9. Distribuição de servidores da área da DILIC/IBAMA por área de formação.....	94
Tabela 10. Problemas (porcentagem de respostas de sempre/frequentemente) ordenadas em ordem decrescente de diferença de porcentagem entre IBAMA e carreiras... ..	103
Tabela 11. Frequência e importância das interações dos burocratas da DILIC, ordenadas pela frequência do IBAMA.....	109
Tabela 12. Subcategorias associadas à categoria de “condições”.....	118
Tabela 13. Subcategorias da categoria geral de "práticas" conforme os recursos mobilizados.....	120
Tabela 14. Subcategorias da categoria geral de "práticas" conforme os objetivos.....	120
Tabela 15. Códigos das subcategorias “capacidades demandadas” e “principais problemas” do papel articulador.....	123
Tabela 16. Códigos centrais da subcategoria “dinâmica da coordenação” do papel articulador.....	126
Tabela 17. Códigos centrais da categoria de “práticas” do papel articulador.....	126
Tabela 18. Códigos centrais da subcategoria “meio socioeconômico” do papel articulador.....	132
Tabela 19. Códigos centrais das subcategorias “dinâmica interna na coordenação” e “principais problemas” do papel questionador.....	136
Tabela 20. Códigos centrais das categorias e “capacidades demandadas” do papel questionador.....	138
Tabela 21. Códigos com "principais práticas" do papel questionador.....	140
Tabela 22. Códigos centrais da subcategoria “meio socioeconômico” do papel questionador.....	144
Tabela 23. Códigos centrais das subcategorias “dinâmica interna na coordenação”, “principais problemas” e “capacidades demandadas” do papel padronizador.....	148
Tabela 24. Códigos sobre "principais práticas" do papel padronizador.....	152
Tabela 25. Códigos centrais da subcategoria "meio socioeconômico" do papel padronizador.....	154
Tabela 26. Códigos centrais das categorias "Capacidades demandadas", "Dinâmica interna da coordenação" e "principais problemas" para o papel aprendiz.....	156
Tabela 27. Códigos com "principais práticas" do perfil aprendiz.....	159
Tabela 28. Códigos centrais da subcategoria "meio socioeconômico" do papel aprendiz.....	161

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Processo trifásico do licenciamento ambiental federal brasileiro.	58
Figura 2. Atividades técnicas do EIA. Resolução CONAMA 001/86.....	59
Figura 3. Etapas do licenciamento.....	60
Figura 4. Organograma da DILIC.....	75
Figura 5. Categorias da análise de conteúdo.....	118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AHE	Aproveitamento Hidrelétrico
APP	Área de Preservação Permanente
ABAI	Associação Brasileira de Avaliação de Impacto
IAIA	Associação Internacional de Avaliação de Impacto
ANTF	Associação Nacional dos Transportes Ferroviários
AIS	Avaliação de Impacto Social
BA	Bahia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BLF	Burocracia de Linha de Frente
CEQ	Conselho de Qualidade Ambiental
CF	Constituição Federal
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DILIC	Diretoria de Licenciamento Ambiental
DIQUA	Diretoria de Qualidade Ambiental
DIPRO	Diretoria de Proteção Ambiental
DBFLO	Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EIS	Environmental Impact Statement
EUA	Estados Unidos
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
FCA	Ficha de Caracterização de Atividade
FCP	Fundação Cultural Palmares
FGV/SP	Fundação Getúlio Vargas de São Paulo
Funai	Fundação Nacional do Índio
GT	Grupo de Trabalho
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ISA	Instituto Socioambiental
IN	Instrução Normativa
MG	Minas Gerais
MS	Ministério da Saúde
MPF	Ministério Público Federal
MPU	Ministério Público da União
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
NEPA	National Environmental Policy Act
NT	Nota Técnica
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PA	Pará
PGR	Procuradoria Geral da República
RPL	Relatório do Processo de Licenciamento
RJ	Rio de Janeiro
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
Sislic	Sistema de Licenciamento Ambiental
Slap	Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats ou Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças
TR	Termo de Referência
UHE	Usina Hidrelétrica
USAID	US Agency for International Development

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
Premissas e lacuna teórica	16
Objetivo e argumento teórico	19
Proposta analítica: capacidades burocráticas na prática	19
As condições para a implementação.....	20
As interpretações e práticas dos burocratas implementadores	22
Objetivos e perguntas de pesquisa	24
Metodologia	25
Capítulo 1. Revisitando capacidades burocráticas no estudo de implementação de políticas públicas	30
1.1 Implementação de políticas públicas: um mapeamento das premissas centrais da perspectiva <i>bottom up</i>	30
1.2 Capacidades estatais: mapeamento e lacuna teórica	35
1.3 Capacidades burocráticas na prática	40
1.3.1 Problemática da política	41
1.3.2 Discricionariedade e autonomia do burocrata – perspectiva <i>bottom up</i>	45
1.3.3 As interpretações e práticas do burocrata	48
Capítulo 2. O licenciamento ambiental federal brasileiro: origens e tendências	55
2.1 Principais normas e debates atuais sobre o licenciamento ambiental	56
2.2 Histórico do licenciamento ambiental com enfoque na dimensão social	65
Capítulo 3. As “condições” para a implementação do licenciamento ambiental federal brasileiro	73
3.1 Discricionariedade: atribuições e limites formais da atuação do analista ambiental	74
3.2 A autonomia do analista ambiental	81
3.3 A “problemática” da socioeconomia no licenciamento ambiental e as relações com a discricionariedade e a autonomia da burocracia	85
3.3.1 Complexidade técnica e duração do licenciamento ambiental.....	87
3.3.2 Múltiplos públicos-alvo, mudança no status quo e a falta de clareza e multiplicidade de objetivos.....	97
3.3.3 O contexto da política: momento em que o licenciamento ocorre	101
3.3.4 O contexto da política: os diferentes atores envolvidos na implementação do licenciamento	106
3.4 Análise das condições para a implementação do licenciamento: burocracia de nível de rua “encastelada”	112
Capítulo 4. O licenciamento ambiental na prática: a ação do burocrata	116
4.1 Papel articulador	123
4.1.1 Interpretações sobre as condições.....	123
4.1.2 Interpretações sobre práticas para o desenvolvimento de capacidades	126
4.1.3 Interpretações gerais sobre o trabalho	132
4.2 Papel questionador	135
4.2.1 Interpretações sobre condições	135
4.2.2 Interpretações sobre práticas para o desenvolvimento de capacidades	140
4.2.3 Interpretações gerais sobre o trabalho	144
4.3 Papel padronizador	148
4.3.1 Interpretações sobre as condições.....	148

4.3.2 Interpretações sobre práticas para o desenvolvimento de capacidades	151
4.3.3 Interpretações gerais sobre o trabalho	154
4.4 Papel aprendiz	156
4.4.1 Interpretações sobre as condições.....	156
4.4.2 Interpretações sobre práticas para o desenvolvimento de capacidades	158
4.4.3 Interpretações gerais sobre o trabalho	161
4.5 A dinâmica da implementação: análise dos <i>papéis</i> dos burocratas do licenciamento	162
CONSIDERAÇÕES FINAIS	169
BIBLIOGRAFIA	179
ANEXOS	183
Anexo 1 – Lista de entrevistas.....	183
Anexo 2 – Questionário aplicado	184
Anexo 3 – Tabela Distribuições da amostra e da população e pesos do <i>survey</i> .	186
Anexo 4 – Principais códigos das subcategorias de interpretações sobre “condições” e sobre “práticas” relacionados aos papéis desempenhados pelos burocratas	186

INTRODUÇÃO

Toda quinta tem feira orgânica de produtores locais no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em Brasília. As verduras vendidas nas barracas combinam com o ambiente arborizado do prédio, rodeado por um bosque que enfeita a paisagem vista pelas janelas das salas em que os servidores trabalham. O ar bucólico dos arredores do IBAMA, destoante das burocracias federais mais comuns no governo federal brasileiro, pode deixar passar despercebidas a complexidade e a sensibilidade política do trabalho que é desenvolvido por lá. Cada conversa com os servidores do licenciamento ambiental federal (LAF) traz à tona embates em torno dos objetivos da política pública e das melhores maneiras de tratar os complexos problemas com que eles lidam cotidianamente.

À medida que nos envolvemos nas engrenagens dos processos de emissão de licenças ambientais, a dimensão social do LAF chama atenção por seu caráter “inerentemente confuso e com resultados incertos” (ESTEVES; FRANKS; VANCLAY, 2012, p. 40). O “meio socioeconômico” das avaliações de impacto ambiental (AIA)¹ demanda capacidades específicas dos analistas de meio ambiente, exige estudos aprofundados e constante aprendizado, um reconhecimento da importância de questões sociais e uma proliferação de especialistas sociais nas diferentes instituições envolvidas na execução de obras de infraestrutura (idem).

Além de serem complexas, as análises dos analistas ambientais da Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) do meio socioeconômico constituem a base sob a qual a decisão institucional sobre a emissão de licenças ambientais é tomada. Ou seja, uma determinação do burocrata do licenciamento potencialmente influencia a vida de contingentes populacionais inteiros, que muitas vezes estão em áreas pouco acessíveis e geograficamente distantes do órgão ambiental. Outra característica marcante da atuação dos burocratas do licenciamento é a iniciativa de exercer, cada qual a sua maneira, um trabalho satisfatório. As conversas com esses atores evidenciam uma constante busca por melhorias no processo, revelando um ímpeto inovador e *problem solver* característico de sua atuação.

Nos diversos seminários sobre o licenciamento ambiental dos últimos anos, a visão de alguns atores sobre a importância e a complexidade do trabalho dos analistas do

¹ Também entendido como meio antrópico ou, como o que a literatura denomina, avaliação de impacto social (AIS) (VANCLAY, 2003).

IBAMA e das questões sociais da AIA é outra. O enfoque nas propostas legislativas da política faz com que os grupos envolvidos nessas conversas percam a chance de compreender os atores que têm a atribuição de fornecer um conjunto de soluções para problemas administrativos e de política pública que determinam os resultados do licenciamento ambiental federal brasileiro. Ao invés de reconhecer e valorizar as iniciativas dos analistas ambientais na solução de problemas cotidianos, nesses debates fala-se com frequência em ideologização do processo e em discricionariedade e medidas sociais excessivas (CNI, 2014; SAE, 2009). Ao mesmo tempo, a socioeconomia é constantemente questionada se deve ou não ser mantida como parte constitutiva das análises de impacto ambiental, e pouco se discute sobre a ausência de um corpo técnico suficientemente especializado (apesar de altamente capacitado) ou de recursos adequados para lidar com a complexidade que caracteriza a atuação dos burocratas do licenciamento, sobretudo no meio socioeconômico.

Com base nesses aspectos, a fragilidade da questão socioeconômica do licenciamento e a incompreensão dos atores interessados na política a respeito da atuação da burocracia que a implementa ficam evidentes. Entendemos, assim, que socioeconomia do licenciamento ainda está em processo de construção e de consolidação, e que os burocratas do LAF desempenham papel importante no processo de fortalecimento desse meio ao desenvolver as capacidades burocráticas necessárias para a sua implementação.

Tivemos interesse, então, em entender as capacidades burocráticas do licenciamento ambiental lançando luz às ações construtivas que os analistas ambientais da DILIC/IBAMA do meio socioeconômico desempenham no processo de implementação do LAF. A partir dessa análise, poderemos não só divulgar e compreender a implementação do licenciamento ambiental como ele acontece de fato, ou seja, através do olhar dos burocratas que o executam “na linha de frente”², mas também avançar na literatura sobre capacidades estatais na implementação de políticas públicas ao preencher a lacuna teórica descrita a seguir.

² A atuação dos analistas de meio ambiente da DILIC/IBAMA que trabalham no meio socioeconômico apresenta os atributos centrais da categoria de burocracia de nível de rua (BNR), caracterizada pela discricionariedade, a atribuição de dialogar com a sociedade e o fato de não executar suas funções de acordo com as concepções ideais de prática, dadas as limitações estruturais de seu trabalho (LIPSKY, 2010, p. xvii). Apesar de apresentar os atributos centrais da categoria de BNR de Lipsky (2010), a burocracia do LAF tem características únicas que serão exploradas na análise empírica.

Premissas e lacuna teórica

Os estudos sobre implementação de políticas públicas da perspectiva *bottom up* se desenvolveram a partir de duas premissas analíticas centrais: a heterogeneidade e o caráter construtivo da atuação do burocrata que implementa a política. A literatura da abordagem “de baixo para cima” para o estudo da execução das ações estatais parte da compreensão de que o comportamento dos burocratas implementadores não pode ser captado ou controlado pelas regras e ordens que operam sobre eles (LIPSKY, 2010; MATLAND, 2009; SABATIER, 1986). Ou seja, segundo essa abordagem, a liberdade de tomar decisão e a variação dos comportamentos desses atores é, assim como as regras, elemento constitutivo da burocracia e pode ser necessária e vantajosa em alguns contextos (LOTTA, 2015; PIRES, 2009b).

Dessa forma, ao invés de atribuir carga negativa à discricionariedade dos atores implementadores *a priori*, as análises sob a ótica *bottom up* lançam luz ao cotidiano da burocracia e às ações dos burocratas de linha de frente (BLF) para entender como as políticas públicas “realmente acontecem” (DELEON, 1999, p. 317). Compreender as políticas como elas ocorrem no dia a dia da burocracia abarca a tentativa de explicitar a os diferentes comportamentos dos burocratas por meio da análise do contexto em que a política é implementada e dos critérios e percepções individuais que embasam a ação desses burocratas (PERIAC, 2016). Ou seja, mais que buscar a homogeneidade, a análise da execução de uma política pública na perspectiva *bottom up* busca explicitar e compreender a heterogeneidade dos comportamentos dos burocratas implementadores.

Além disso, o desenvolvimento da literatura de implementação de políticas públicas evidenciou o caráter *essencialmente construtivo da atuação da burocracia implementadora*. Ao descrever as características centrais da burocracia de nível de rua (BNR), Lipsky (2010) enfatiza que os burocratas de linha de frente constroem a política pública cotidianamente ao exercitarem sua discricionariedade na interação com os cidadãos, pois “as decisões que os burocratas tomam, as rotinas que eles estabelecem, e os mecanismos que eles inventam para lidar com incertezas e pressões do trabalho se tornam efetivamente as políticas públicas que eles executam” (2010, p. xiii). Em essência, as práticas e as decisões da burocracia de cargos mais baixos constituiriam, por si só, “a real ‘natureza’ das políticas públicas” que implementam (PETERS, 2009, p. 12).

Lipsky também reconhece que a segunda maneira pela qual as ações dos burocratas de nível de rua (BNR) são construtivas diz respeito aos impactos que elas

geram na instituição³. Segundo o autor, as ações individuais dos agentes estatais no processo de implementação, depois de “assimiladas”, são “adicionadas ao comportamento da instituição” (LIPSKY, 2010, p. 13). Apesar de Lipsky e a maior parte dos atores da perspectiva *bottom up* darem menor ênfase ao impacto das ações da burocracia nas instituições, alguns autores que estudam implementação de políticas públicas enfatizam essa segunda forma de influência da ação dos burocratas. Coslovsky aponta, por exemplo, que os burocratas de nível de rua não têm que se manter como “receptores passivos do ambiente de seu trabalho”, pois podem “mudar suas próprias organizações, as políticas que elas adotam, e/ou o arcabouço legal que legitima sua ação” (2009, p. 23).

Parte da literatura sobre mudança institucional também enfatiza esse segundo aspecto da influência da ação do burocrata, ao entender instituições como resultado da ação e da reação humana, em que não só normas e ideias, mas também (e principalmente) as práticas efetivas dos agentes estatais importam (ABERS; KECK, 2013; LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009). O foco é dado exatamente às ações dos atores do Estado que podem “criar, manter ou romper com instituições” (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009, p. 1).

Ao mesmo tempo em que a literatura sobre implementação de políticas públicas foi se desenvolvendo para incorporar a complexidade da atuação da burocracia que implementa uma política, a literatura sobre *capacidades estatais*, central para o estudo de implementação de políticas públicas, não mostra avanços significativos no mesmo sentido. Os estudos sobre capacidades estatais surgiram a partir da década de 80 para investigar as capacidades do Estado em definir e buscar seus objetivos de forma independente (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985). Ou seja, tais capacidades dizem respeito às habilidades do Estado em *implementar* suas metas oficiais e exercer suas funções (GRINDLE, 1996). Os estudos a respeito das capacidades do Estado se desenvolveram, sobretudo, para compreender o papel estatal no desenvolvimento, elencando elementos que caracterizariam o Estado como capaz de promover crescimento econômico (EVANS, 1995). Estudos posteriores também abarcaram temáticas diversas como a industrialização, a democratização e o provimento de serviços públicos (CINGOLANI, 2013; PEREIRA, 2014). As capacidades

³ Entendemos instituição como “forma comumente aceita de se fazer as coisas” (ABERS; KECK, 2013, p. 3).

corresponderiam, no geral, às “*condições* para a ação estatal, circunstâncias ou recursos organizacionais que favorecem o agir, ou seja, requisitos para a ação efetiva” (SOUZA, 2016, p. 51).

No estudo de capacidades na implementação de políticas públicas, uma das “dimensões” das capacidades do Estado ganha relevo, a das “capacidades burocráticas” ou administrativas – que seria uma dentre várias, como capacidades legais, políticas e coercitivas (CINGOLANI, 2013). Entretanto, a maior parte das análises que abarca a burocracia como elemento analítico central se embasa em concepções de burocracia conforme uma leitura ortodoxa da teoria de Weber (1952), relacionadas aos ideais de separação entre política e administração, de impessoalidade dos agentes burocráticos e da lógica de mando e obediência (CINGOLANI, 2013, p. 31). Parte dos estudos buscam entender, por exemplo, os aspectos estruturais que proporcionam eficiência administrativa, a coesão corporativa, aspectos internos que garantiriam a racionalidade instrumental do corpo administrativo – como formas de contratação e de promoção de carreira (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985). A capacidade estatal entendida como a implementação bem-sucedida de políticas públicas é observada com base em uma burocracia seguidora de regras (CINGOLANI, 2013, p. 27).

Mais que compreender as capacidades burocráticas como uma “dimensão” das capacidades estatais, Mazzuca (2012) aponta que a burocracia seria a única instância em que as capacidades poderiam ser observadas de forma concreta. Para ele, o Estado não pode *ter* capacidades, já que ele *é* a capacidade de coerção e consiste em um conjunto de recursos que podem ser mobilizados pelo corpo burocrático. Assim, quem deteria capacidades seria a burocracia, que mobilizaria recursos do Estado ao exercer seu trabalho. O *locus* da “capacidade estatal” seria “a administração e o serviço público. O corpo de funcionários com diferentes graus de formação profissional, a probidade e o sentido de serviço público” (MAZZUCA, 2012, p. 557). Ou seja, mais que capacidades “estatais”, estaríamos tratando de *capacidades burocráticas*, que não são dadas ou exógenas à burocracia.

Apesar de o argumento de Mazzuca de que capacidades não são detidas pelo Estado como ente “inerte e inanimado” (ibidem, p. 555) significar um avanço no sentido de compreendê-las de forma concreta, o autor não propõe um modelo analítico claro e conciso que nos permita observar capacidades burocráticas na prática. Os estudos que buscam entender a burocracia como elemento central para as capacidades do Estado, em que muitas vezes o profissionalismo da burocracia é central, não se dedicam a entender o

que esses profissionais fazem. No geral, são poucos os modelos analíticos para o estudo de capacidades estatais que incorporem o caráter complexo, heterogêneo e construtivo da ação da burocracia, que apresentamos anteriormente.

Objetivo e argumento teórico

Nosso objetivo teórico central é propor uma abordagem de análise de *capacidades burocráticas na prática* para o estudo de implementação de políticas públicas. Reconhecendo que somente atores detêm conhecimento e mobilizam informações e recursos no processo de implementação de políticas (RILEY; BROPHY-BAERMANN, 2006), argumentamos que a observação de *capacidades burocráticas* que abarque as dinâmicas da atuação da burocracia demanda um enfoque no ator dentro do Estado e não pode ser descolada das realidades contextuais e das características de cada política implementada.

O modelo de análise consiste em uma revisita à literatura de capacidades burocráticas com base em elementos da literatura de implementação de políticas públicas da perspectiva *bottom up* e com inspirações dos estudos sobre mudança institucional. Nosso modelo não só contribuirá para uma melhor compreensão do que se entende por “condições” no conceito de capacidades estatais difundido pela literatura de capacidades estatais (SOUZA, 2016), mas também permitirá avançar na dimensão construtiva da literatura sobre implementação de políticas públicas da perspectiva “de cima para baixo”. A análise dará vida às capacidades burocráticas ao dar centralidade à forma como os burocratas implementadores dão significado às *condições* para a implementação e como tais significados estão relacionados às diferentes formas como os burocratas *desenvolvem* capacidades burocráticas ao buscarem mudar tais condições.

Proposta analítica: capacidades burocráticas na prática

Propomos um modelo de análise de *capacidades burocráticas na prática* na implementação de políticas públicas composta por duas dimensões, que são intrinsecamente conectadas. A primeira diz respeito ao que chamamos de *condições* para a implementação, referente às características da política, do contexto e da burocracia que podem limitar ou dar recursos para a ação dos burocratas que executam a política. Ela é entendida pela relação entre a “problemática” da política e a discricionariedade e autonomia do burocrata implementador, que explicaremos a seguir. A segunda dimensão é relacionada às *práticas e interpretações* dos agentes estatais que executam uma política,

ou seja, como eles agem de fato. Ela pode ser estudada por meio da relação entre a forma como os burocratas interpretam os principais problemas e capacidades necessárias para desempenhar sua função e as práticas que exercem para suprir tais demandas por capacidades e para resolver os problemas.

Detalharemos as duas dimensões de nosso modelo analítico a seguir.

As condições para a implementação

Um dos elementos das *condições* da implementação, a “problemática” da política, corresponde ao conteúdo e ao contexto em que ela ocorre (CLEAVES, 1980; GRINDLE, 1980). Desde o desenvolvimento da literatura sobre implementação de políticas públicas, entendeu-se que algumas políticas apresentam características que podem dificultar ou facilitar sua implementação. Apesar de ter se dedicado por muito tempo à compreensão dos “fracassos” das ações estatais, as análises sobre implementação reviram a própria concepção de “sucesso” de uma política. Segundo alguns autores, certos programas poderiam ter “problemáticas” maiores que outros em razão da natureza do problema com que lidam e das condições em que a implementação ocorre (DELEON, 1999; VAN METER; VAN HORN, 1975). Ou seja, a depender do *conteúdo* e do *contexto* de uma política pública, a discrepância entre o que “de fato acontece” e “a coisa idealizada” pode ser maior (CLEAVES, 1980).

Diferentes aspectos do conteúdo da política podem aumentar ou diminuir essa discrepância (GRINDLE, 1980; LIPSKY, 2010). Dentre esses aspectos estão: a complexidade técnica, o número de atores envolvidos, o prazo da execução, a quantidade de objetivos e expectativas depositadas na política, a amplitude da mudança que geram nas relações sociais, políticas e econômicas e o tipo de bem público com que trabalham (CLEAVES, 1980; GRINDLE, 1980, p. 8–9).

Já o *contexto* da política diz respeito aos diferentes atores envolvidos no processo de implementação, cada qual com seus respectivos interesses e capacidade de influenciar o processo decisório (ibidem). Mais que um processo restrito à burocracia implementadora, a execução de uma política consiste no resultado do “cálculo político de interesses e grupos competindo por recursos escassos, a resposta dos servidores implementadores, e as ações das elites políticas, todos interagindo em um dado contexto institucional” (GRINDLE, 1980, p. 10). A depender da distribuição de poderes entre os diferentes atores abarcados pela política, as habilidades necessárias para que a burocracia garanta obediência (*compliance*) e responsividade variam (idem, p. 12–13).

Políticas mais ou menos problemáticas, cujo conteúdo ou contexto são mais ou menos complexos, podem ampliar o escopo da ação dos burocratas e demandar-lhes mais capacidades. Ou seja, a natureza da política influencia a discricionariedade e a autonomia dos burocratas implementadores, os outros dois elementos das *condições* para a implementação.

Os conceitos de discricionariedade e autonomia ganham relevo na literatura de implementação de políticas públicas sob a perspectiva *bottom up*, que enfatiza a importância de compreendermos os comportamentos dos indivíduos da burocracia para entender a atuação estatal (DELEON, 1999, p. 317). Consideramos discricionariedade como “um leque de escolhas dentro de um conjunto de parâmetros que circunscreve o comportamento de um provedor individual de serviços” (SCOTT, 1997, p. 37). Em grande parte dos estudos da implementação “de baixo para cima”, a discricionariedade é vista como um “espaço” de ação, que pode ser estudado por meio das regras, dos parâmetros organizacionais, das compreensões compartilhadas e do controle exercido pelos superiores (LIPSKY, 2010; PIRES, 2009a). Já a autonomia do agente estatal diz respeito à capacidade de influenciar outros atores da instituição e à capacidade de tomar decisões ou implementá-las por conta própria (ABERS; SANTIAGO, 2017 no prelo).

A autonomia vai além da liberdade de ação, como estipula o conceito de discricionariedade, pois corresponde à efetiva capacidade de agir. Enquanto a discricionariedade se trata de uma espécie de “liberdade ‘negativa’ que possibilita ou facilita a ação, mas não determina que haverá ação ou em que sentido ela necessariamente ocorre”, a autonomia sugere “algo mais parecido a uma liberdade ‘positiva’” (idem, no prelo). Ela é determinada tanto por aspectos formais – como a atribuição formal de tomar decisões sobre alguma questão e a previsão legal de que os superiores devem considerá-las –, quanto informais – como as capacidades técnicas individuais e a legitimidade da ação (idem, no prelo).

As *condições* para a implementação de políticas dizem respeito à problemática da política e sua influência na discricionariedade e na autonomia da burocracia que a implementa. A literatura aponta, de forma geral, que o alto nível de complexidade da política e a existência de atores com diferentes níveis de influência no processo podem ampliar o escopo da ação dos burocratas e a importância da adaptação da política aos diferentes contextos, além de demandar mais capacidades dos burocratas implementadores. Entretanto, é importante explorar os mecanismos que relacionam os elementos da problemática da política e uma maior ou menor discricionariedade e

autonomia do burocrata implementador no caso a caso, observando os aspectos específicos de cada política pública. Entendemos, então, que estudar as *condições* para a implementação consiste exatamente em explorar como esses elementos estão inter-relacionados, entendendo as particularidades da atuação da burocracia mais a fundo.

As interpretações e práticas dos burocratas implementadores

A segunda dimensão da análise das *capacidades burocráticas na prática* diz respeito às formas como os burocratas agem ao interpretarem as condições de sua atuação. Para estudá-la, observamos as práticas dos agentes estatais com a intenção de mudar as condições da implementação da política, chamadas *práticas para o desenvolvimento de capacidades*, e as formas como os burocratas julgam os diferentes elementos das condições de sua ação apontados na seção anterior – os problemas enfrentados, sua liberdade de ação e as capacidades necessárias para agir. Entendemos que as condições não são determinantes para a ação dos burocratas – ao contrário, elas ganham vida e podem ser alteradas de acordo com as diferentes maneiras como os burocratas interpretam e agem ao implementar a política.

Partimos da concepção de ação presente no conceito de “trabalho institucional” de Lawrence *et al.* (2009), ou seja, entendemos a prática como “a ação propositiva de indivíduos e organizações com intenção de criar, manter ou romper instituições” (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009, p. 1). Partimos dessa concepção pois ela nos permite dar centralidade às práticas dos burocratas e seus impactos nas instituições onde eles trabalham – ou seja, como suas ações podem mudar as instituições.

O estudo dessas ações do trabalho institucional envolve a compreensão da intencionalidade nelas envolvidas. As práticas consistiriam em ações propositivas que poderiam ser motivadas tanto por interesses pessoais idiossincráticos como por agendas de mudança e preservação institucional (*ibidem*, p. 13). Com base em perspectivas semelhantes a respeito das práticas dos agentes estatais, outros autores da literatura de mudanças institucionais também consideram que as práticas dos atores estatais poderiam ser voltadas para o desenvolvimento de capacidades que, por sua vez, fortaleceriam e mudariam a instituição onde trabalham (ABERS; KECK, 2013; CARPENTER, 2001).

Ao falar das intencionalidades da ação, Lawrence *et al.* chamam a atenção para as diferentes motivações para explicar os comportamentos dos agentes estatais, mesmo que com enfoque nos aspectos institucionais que poderiam instigar a ação. Bevir e Rhodes (2006) vão além na compreensão dos elementos que motivam ou inspiram as práticas. Os

autores enfatizam a importância de se compreender a ação como indissociável das *interpretações* dos burocratas. Como eles apontam: “para explicar ação, não podemos meramente correlacioná-la com uma atitude isolada, temos que a interpretar como parte de uma rede de crenças e desejos” (ibidem, p. 3).

Na literatura sobre ativismo institucional, as ideias e interpretações dos burocratas também ganham centralidade. O ativismo da burocracia lida com um tipo específico de ideia, que tem caráter político e que “precisa ser defendido contra forças poderosas de estabilidade ou mudança” (ABERS, no prelo). A concepção da necessidade de defesa de uma ideia depende da interpretação dos atores, que podem acreditar que suas visões e ideais estão sob ameaça – ou seja, envolve um julgamento do burocrata sobre uma dada situação. Para tratar da relação entre ideias e práticas, a literatura de ativismo institucional parte também da concepção de prática como proativa para buscar oportunidades de defesa de uma dada causa (idem).

Não só a literatura de mudança institucional, mas também a de implementação de políticas públicas e burocracia, reconhece a importância da relação entre as ideias e as ações dos agentes estatais. Os estudos sobre discricionariedade e a autonomia da burocracia apontam para características que nos ajudam a compreender a ação dos burocratas. Dentre eles, as maneiras com que atores interpretam e julgam seu trabalho são destacadas como aspectos centrais. Maynard e Musheno (2003), por exemplo, reconhecem que um conjunto de fatores com dimensões legais e culturais operam na atuação dos burocratas e estão em constante disputa. O exercício da discricionariedade estaria relacionado às regras e, ao mesmo tempo, aos julgamentos que os atores fazem sobre o público que atendem com base em suas noções morais de justiça e injustiça.

Peters (2009) também observa que, nas administrações contemporâneas, em que diversas expectativas são depositadas às ações do Estado, os servidores públicos podem definir seu próprio *papel* ou seguir um dos papéis a eles definidos, com base nos diferentes valores atribuídos ao serviço público ou à política específica que implementa. Essa “autodefinição” de *papel* pode mudar em diferentes momentos, à medida que o burocrata adapta seu comportamento às várias expectativas de sua *performance*⁴. Ou, como Peters explana, “quase todos servidores públicos vão vestir diferentes chapéus ao

⁴ Nesse sentido, o autor afirma que: “Any individual administrator may therefore be required to make some choices for him- or herself, and may have to select different values at different times. Likewise, politicians may be forced to choose one or more value to emphasize as they attempt to govern” (PETERS, 2009, p. 8).

longo de uma semana, ou um dia, ou até mesmo uma hora”⁵ (PETERS, 2009, p. 10, tradução própria). Ou seja, em uma dada posição e contexto, pode haver um conjunto de expectativas sobre o comportamento de um burocrata, e este pode ter (e querer) desempenhar vários *papéis*, sendo flexível e capaz de se adaptar a elas (ibidem, p.18).

Assim, entendemos que o estudo da segunda dimensão das capacidades burocráticas na prática se dá por meio da análise da relação entre as interpretações dos burocratas a respeito das condições de seu trabalho (os principais problemas, sua liberdade e capacidades demandadas para que realizem um trabalho satisfatório) e as práticas que eles buscam exercer com a intenção de suprir tais demandas e resolver problemas que enfrentam no dia a dia da implementação. Entendemos que a identificação de *papéis*, segundo a concepção de Peters (2009) apresentada acima, desempenhados pelos burocratas ao buscarem desenvolver capacidades burocráticas na implementação de uma política, é uma forma de compreender a relação entre as práticas e as interpretações de forma dinâmica, como representações momentâneas de atitudes e visões de alguns atores perante situações específicas, que estão em constante mudança.

Objetivos e perguntas de pesquisa

Nosso *objetivos e perguntas de pesquisa* são:

Objetivo 1: Explorar os mecanismos que relacionam a problemática da política à discricionariedade e à autonomia da burocracia do licenciamento ambiental no meio socioeconômico no nível federal.

- a. Primeira pergunta: como a “problemática” do licenciamento ambiental na socioeconomia influencia a discricionariedade e a autonomia de ação dos analistas de meio ambiente desse meio?

Os *objetivos específicos* relacionados ao objetivo 1 são:

- 1.1 Descrever a discricionariedade e a autonomia da burocracia do licenciamento no geral, ou seja, sua liberdade de agir em termos formais e as capacidades que detêm, no geral.
- 1.2 Descrever a complexidade da matéria do meio socioeconômico do licenciamento, com base nos elementos apontados por Cleaves que caracterizam a “problemática” da política, explorando como esses diferentes

⁵ Do original: “almost all public servants will wear several hats in the course of a week or a day, or even an hour” (PETERS, 2009, p. 10).

aspectos podem ampliar ou restringir a discricionariedade ou a autonomia da burocracia da DILIC, ou seja, impactar sua liberdade ou a capacidade de ação.

Objetivo 2: Entender a relação entre as interpretações dos burocratas sobre as condições da implementação do licenciamento no meio socioeconômico e sobre suas práticas para o desenvolvimento de capacidades burocráticas.

- a. Segunda pergunta: como as formas com que os burocratas do meio socioeconômico agem com intenção de desenvolver capacidades burocráticas estão relacionadas à maneira como interpretam as condições para seu trabalho?

Os *objetivos e perguntas secundárias* relacionados ao objetivo 2 são:

- 2.1 Mapear as interpretações dos burocratas do licenciamento a respeito das principais capacidades demandadas à sua liberdade de ação no órgão e os principais problemas que afetam seu trabalho no meio socioeconômico;
- 2.2 Mapear as formas como os burocratas entendem suas ações na busca por melhorias nas condições da implementação da política, mapeando a relação entre elas e as interpretações sobre as condições para o trabalho;
- 2.3 Identificar *papéis* (PETERS, 2009) que os burocratas do licenciamento desempenham que nos ajudem a entender de forma mais sistemática e, ao mesmo tempo, dinâmica as relações entre as interpretações sobre as condições e sobre as práticas dos burocratas;
- 2.4 Explorar possíveis elementos que expliquem a relação entre as interpretações sobre as condições e as práticas dos burocratas.

Metodologia

A metodologia de pesquisa selecionada é um estudo de caso qualitativo multissituado, realizado com uma conjugação de ferramentas de pesquisa quantitativas e qualitativas. Essa metodologia tem como objetivo a formulação de conclusões de médio alcance, e não necessariamente testar hipóteses previamente estabelecidas (GEORGE; BENNETT, 2005). Ela promove um conhecimento denso, contextualizado e aprofundado sobre um assunto específico (FLYVBJERG, 2011). A conjugação de ferramentas qualitativas e quantitativas foi importante em razão da complexidade do fenômeno estudado, que levou a uma análise entrelaçada (*nested analysis*) que combina vantagens características das tradições especializadas dos métodos quantitativos e qualitativos (COLLIER; SEAWRIGHT; HENRY, 2003). Diferentes componentes dos métodos quanti e quali oferecem distintas formas de alavancagem analítica e, quando combinados

de formas criativas, levam a pesquisas inovadoras. O estudo de caso sobre a burocracia do licenciamento ambiental do meio socioeconômico com o uso de ferramentas quanti e quali nos permite, então, entender suas nuances e suas dinâmicas complexas, incorporando os diferentes níveis de análise e as dimensões da atuação do burocrata de forma contextualizada, resultando na elaboração de uma descrição minuciosa e de argumentos de médio alcance a respeito do objeto.

Em 2015, realizamos um pré-campo constituído por entrevistas exploratórias com pessoas-chave de dentro e de fora do IBAMA – entrevistas 1 a 5 da lista de entrevistas no Anexo 1. Nele, um entrevistado enfatizou que, se a pesquisa focasse em apenas uma coordenação da DILIC/IBAMA, representaria uma visão bastante limitada e incompleta da política. Seleccionamos, assim, duas coordenações como amostra para o estudo proposto: a Coordenação de Hidrelétricas (COHID) e a Coordenação de Transportes (COTRA). As duas lidam com temas considerados centrais das políticas de infraestrutura, energia e transporte e foram apontadas pelos entrevistados como bastante diferentes entre si, tanto em termos do nível de consolidação da socioeconomia, como de pluralidade de visões sobre o papel da política. Estudar as duas coordenações nos permite, então, compreender melhor as diferentes formas como os burocratas do licenciamento desenvolvem capacidades.

Para a análise empírica, as principais fontes de dados utilizadas são: 41 (quarenta e uma) entrevistas qualitativas semiestruturadas, com média de uma hora e meia de duração (listadas no Anexo 1); participação em reuniões (20 horas) e em seminários temáticos (25 horas); documentos oficiais (ofícios, pareceres técnicos, relatos de vistoria, memorandos, leis, cartas abertas); bibliografia secundária; e informações obtidas em interações informais com os analistas de meio ambiente. Utilizamos também dados de um *survey* elaborado e aplicado em 2015 pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) com servidores da área de infraestrutura econômica (áreas de logística e energia elétrica) do Governo Federal.

Quanto às entrevistas qualitativas, primeiro foram entrevistados os analistas ambientais do meio socioeconômico das coordenações e, a partir da primeira rodada de entrevistas, a análise foi expandida para os analistas dos outros meios que faziam parte de sua equipe, para obter a percepção mais ampla dos burocratas do licenciamento ambiental. No total, foram entrevistados 14 (quatorze) servidores da COHID e 15

(quinze) da COTRA, considerando analistas que haviam saído das respectivas coordenações em um período de até um ano antes da entrevista⁶.

O anonimato foi prometido aos entrevistados, então algumas medidas foram tomadas para garanti-lo da melhor forma possível. Os nomes dos entrevistados e seus respectivos cargos foram omitidos e o gênero feminino foi utilizado para se referir tanto a entrevistadas mulheres, como homens. Essa medida, além de garantir linguagem inclusiva, dificulta ainda mais a identificação dos servidores, já que, por vezes, foi entrevistada apenas uma analista mulher do meio socioeconômico de uma dada coordenação ou equipe. Como as equipes que trabalham em um determinado empreendimento são facilmente identificáveis por quem trabalha no órgão ou por pesquisas no Sistema de Licenciamento Ambiental (Sislic)⁷, descrevo o perfil básico da obra a que o entrevistado se refere ao invés de citar seu nome.

O questionário semiestruturado aplicado nas entrevistas foi constituído de forma que as respostas nos ajudassem a estudar os dois níveis da análise que propomos. Ou seja, incluímos questões abertas sobre aspectos que foram desde as principais dificuldades e problemas enfrentados em sua atuação cotidiana (voltada para o objetivo específico 1.2) até sobre as regras que operam sobre seu trabalho e sua influência no processo decisório (objetivo específico 1.1) – ver questionário no Anexo 2⁸. Quanto ao objetivo 2, o questionário também continha questões sobre a percepção dos burocratas a respeito dos principais problemas e limitações que enfrentam no dia a dia e sobre as capacidades demandadas para seu trabalho, bem como sobre as formas como atuam para melhorar suas condições de trabalho. Uma questão final pedia aos analistas que narrassem um caso de conflito em seu trabalho, em que “as coisas não saíam como eles esperavam”. A partir desse caso, os entrevistados apontavam os principais problemas e os motivos do conflito, bem como da forma como agiam para lidar com ele. Essa questão nos ajudava a entender as práticas dos burocratas quando buscavam melhorar as condições para seu trabalho e resolver problemas durante a implementação da política, além de ajudar na identificação das interpretações dos analistas sobre diferentes aspectos da política no caso descrito.

⁶ Abracar esses analistas foi considerado necessário em razão da alta rotatividade das equipes do licenciamento e porque alguns dos atores que haviam saído havia pouco tempo eram considerados importantes para compreender algum empreendimento ou a dinâmica da implementação em uma coordenação.

⁷ Acesso pelo site: https://servicos.IBAMA.gov.br/licenciamento/consulta_empresendimentos.php. Acessado em 13 de maio de 2017.

⁸ Vale ressaltar que algumas perguntas foram adaptadas ou inseridas ao longo do campo, então o questionário anexo constitui a versão final completa das questões aplicadas.

A análise empírica referente ao objetivo 1 foi feita a partir do estudo qualitativo de todas as entrevistas semiestruturadas realizadas, de documentos oficiais, de leis e do *survey* aplicado pela ENAP em parceria com o IPEA. O questionário do *survey* foi aplicado *online* nos meses de outubro e novembro de 2015 e contou com um total de 2.167 respondentes de uma população de 5.397, ou seja, uma taxa média de resposta de 40,15%. Na DILIC/IBAMA, a taxa de respostas foi menor, de 23,64%. Em razão das diferenças entre a representatividade da amostra de respondentes no universo das carreiras, foi utilizada uma base com pesos, cuja distribuição está apresentada no Anexo 3. As questões que o compõem o *survey* tratam do perfil e da trajetória profissional, do perfil sociodemográfico e das percepções dos burocratas quanto à sua atuação – referente à sua relação com os superiores, às atividades que desempenha, dentre outros (FREIRE *et al.*, 2016). Elas foram importantes, então, para entender a discricionariedade e a autonomia dos burocratas do licenciamento. As informações do *survey* analisadas ocorreram por meio da comparação entre dois grupos, utilizando o teste não paramétrico qui-quadrado: os respondentes da DILIC e aqueles das demais carreiras. Grande parte dos cruzamentos dos dados foi obtido a partir do capítulo de um livro organizado pelo IPEA sobre burocracia de infraestrutura, escrito pela autora com Abers (ABERS; SANTIAGO, 2017), previamente à presente pesquisa.

No que diz respeito ao objetivo 2, foi realizada uma análise de conteúdo das entrevistas qualitativas com os analistas ambientais da área de socioeconomia das duas coordenações (COHID e COTRA). No total, quinze (15) entrevistas – que somaram cerca de 250 páginas de texto transcrito – foram analisadas por meio do software *Atlas.ti*. A análise de conteúdo foi útil para mapear e sistematizar as percepções dos burocratas sobre aspectos que influenciam seu trabalho e sobre as práticas que eles desempenham, já que consiste em um “conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 2011, p. 44). Ela também ajudou a explorar possíveis explicações para a relação entre as interpretações sobre práticas e sobre as condições para o trabalho dos burocratas, pois permite que se articulem a “superfície dos textos, descrita e analisada” e “os fatores que determinaram essas características, deduzidos logicamente” (2011, p. 47). Vale ressaltar que a análise das práticas foi feita a partir das entrevistas e de documentos oficiais, então as caracterizamos conforme as percepções dos burocratas. A análise de conteúdo é voltada, então, para a observação das interpretações dos burocratas quanto às

condições de seu trabalho e da forma como narram e justificam suas ações quando buscam alterar tais condições.

Como detalharemos no Capítulo 4, mapeamos as percepções dos burocratas sobre as condições do trabalho e suas práticas para o desenvolvimento de capacidades, depois agrupamos os burocratas com características mais comuns entre si para entender as relações entre a forma como entendem as condições e como buscam agir para mudá-las. Foi feita uma análise de conteúdo qualitativa, em que o contexto da mensagem importa, as inferências são feitas de forma precisa, mas sem intenção de generalização. Buscamos uma possível relação entre determinadas práticas e percepções, sem a intenção de construir padrões que nos levariam a entender como algumas ideias necessariamente levariam a determinadas práticas (BARDIN, 2011, p. 169).

No primeiro capítulo, apresentamos a literatura sobre implementação de políticas públicas, com enfoque nas abordagens que tratam do conteúdo e do contexto das políticas, das capacidades burocráticas e da atuação da burocracia. Apontamos os elementos centrais da teoria de implementação de políticas públicas e as lacunas teóricas do estudo de capacidades estatais, detalhamos nosso argumento teórico e apresentamos nossa proposta analítica sobre capacidades burocráticas com enfoque no ator na implementação de políticas. No segundo, descrevemos o licenciamento com enfoque na área de socioeconomia, apresentando suas principais normas, o histórico de institucionalização da área social do licenciamento e a agenda política atual e sua problemática – ou seja, exploraremos a complexidade da política e os principais atores que estão nela envolvidos em termos gerais. No terceiro capítulo, buscaremos responder a nossa primeira pergunta de pesquisa por meio da análise dos principais aspectos do perfil da burocracia implementadora da DILIC, com enfoque nos elementos que expliquem sua discricionariedade e sua autonomia em termos gerais e, depois, apontando como os diferentes elementos da “problemática” da política influenciam a liberdade e a capacidade de ação da burocracia implementadora. No quarto, procedemos para nosso segundo objetivo central, em que apresentamos a análise das ações dos burocratas, esclarecendo como os diferentes analistas nas diferentes coordenações percebem as condições de seu trabalho e buscam desenvolver as capacidades burocráticas. Nele, explicaremos o passo a passo da análise de conteúdo apresentado brevemente na introdução, descreveremos os diferentes grupos de burocratas com características semelhantes e analisaremos suas diferenças, buscando explorar os possíveis elementos que possam explicá-las.

Capítulo 1. Revisitando capacidades burocráticas no estudo de implementação de políticas públicas

O capítulo teórico é dividido em três seções principais. A primeira consiste em uma descrição da evolução da literatura de implementação de políticas públicas e suas premissas teóricas. Na segunda, apresentamos a literatura sobre capacidades estatais e apontamos para a lacuna teórica dos estudos sobre capacidades burocráticas. Em seguida, descrevemos nosso modelo analítico para o estudo de capacidades burocráticas com enfoque no burocrata implementador, o que chamamos de *capacidades burocráticas na prática*. Esta seção é subdividida em três outras partes, cada qual referente aos principais aspectos do modelo analítico proposto. A primeira trata da literatura sobre a “problemática” das políticas públicas, a segunda sobre a discricionariedade e a autonomia da burocracia implementadora e a terceira sobre as interpretações e práticas dos burocratas, em que apresentamos um diálogo entre a literatura de implementação de políticas públicas e da mudança institucional.

1.1 Implementação de políticas públicas: um mapeamento das premissas centrais da perspectiva *bottom up*

Na década de 1970, houve o que muitos chamaram de “descoberta da implementação”⁹, quando teóricos de políticas públicas buscaram explicar a ineficiência das ações do Estado lançando luz ao “elo perdido” entre seus resultados e seus objetivos originais (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984). Com o desenvolvimento de estudos sobre implementação de políticas públicas, o que era antes visto como “uma série de decisões mundanas e de interações que não merecem atenção dos acadêmicos” passou a ser o foco de diversas análises teóricas e empíricas (VAN METER; VAN HORN, 1975, p. 450). Os estudos sobre políticas públicas buscaram compreender as ações dos indivíduos da burocracia, consideradas então determinantes para a consecução dos objetivos definidos no processo decisório e para a *performance* das instituições (DU GAY, 2005; RILEY; BROPHY-BAERMANN, 2006).

O foco nas ações e decisões de indivíduos dentro das instituições estatais rompeu com algumas premissas que predominavam nos estudos sobre políticas públicas e sobre burocracia, como a separação entre política e administração, a impessoalidade dos

⁹ Ou redescoberta, como alguns autores defendem, já que houve estudos anteriores a essa data sobre a execução de ações do Estado em outras áreas do conhecimento (HILL; HUPE, 2002; VAN METER; VAN HORN, 1975).

agentes burocráticos e, em alguns casos, a lógica de mando e obediência. Essas premissas provêm, sobretudo, de leituras ortodoxas da teoria de Weber (1952), autor que serve de alicerce para os estudos do campo. Weber (1952) considera a burocracia uma manifestação decorrente da racionalização da sociedade moderna, vinculada ao surgimento de um novo tipo ideal de autoridade: o racional-legal, cuja fonte primordial seria o conhecimento técnico¹⁰. O sociólogo argumenta que a administração burocrática se desenvolveu por garantir a previsibilidade e a estabilidade necessárias ao Estado capitalista (idem, p. 25)¹¹. Na lógica da autoridade racional-legal, os interesses dos governantes seriam efetivados pelo aparato administrativo – caracterizado por divisão do trabalho, normas gerais identificáveis, estrutura hierárquica e organização meritocrática –, em que a burocracia idealmente atuaria “sem ódio ou paixão e, portanto, sem afeto e entusiasmo” (WEBER, 1952, p. 27). O aparato administrativo seria ordenado, então, por meio da lógica do *rule of law*, que garantiria legitimidade às ações do Estado (HILL; HUPE, 2002).

O desenvolvimento de estudos de implementação de políticas públicas deixou claro que a atuação da burocracia não corresponde às características do tipo-ideal weberiano. Mesmo Wilson (1989), outro autor clássico da literatura de burocracia que enfatiza a importância da separação entre administração e política, questiona a estabilidade e a previsibilidade das ações da burocracia, chamando atenção para a influência que atores políticos exercem sobre o corpo administrativo e para a variedade de preferências que podem motivar a ação dos burocratas. Os estudos sobre a execução de políticas públicas ganharam importância exatamente quando se reconheceu que “a atuação das burocracias públicas não é neutra, e que a implementação envolve, para muitos inevitavelmente, escolhas e decisões tomadas por agentes não eleitos” (FARIA, 2012, p. 9).

Assim, as análises sobre a implementação trazem a atuação do burocrata para o centro do debate, sobretudo aquelas desenvolvidas a partir da perspectiva denominada *bottom up*. Essa abordagem dá centralidade às complexidades da atuação do indivíduo na

¹⁰ Para o autor, “administração burocrática significa fundamentalmente o exercício do controle com base no conhecimento. Esta é a característica que a torna especificamente racional. Ela consiste, por um lado, em conhecimento técnico que, por si só, é suficiente para garantir uma posição de poder extraordinário (WEBER, 1952, p. 26)

¹¹ Ao mesmo tempo, Weber defende que o capitalismo em estágio moderno fomenta o desenvolvimento da burocracia por ser a “base econômica mais racional para administração burocrática” (1952: 25), especialmente por oferecer recursos financeiros e infraestrutura necessários para tal.

burocracia, enfatizando dois aspectos centrais na execução das ações dos burocratas implementadores: sua heterogeneidade e seu caráter construtivo.

A abordagem *bottom up* para o estudo da execução de políticas se contrapõe à perspectiva *top down*, que tem como enfoque avaliar a efetividade de políticas públicas, buscando prever a cadeia causal que leva um dado objetivo a ser efetivado (BARRETT, 2004, p. 254). Enquanto os estudos sob lógica *top down* partem das concepções e objetivos originais, a perspectiva *bottom up* sugere que se enfoque nos atores que interagem no nível “operacional” para tratar de problemas e questões específicas (SABATIER, 1986, p. 22).

As análises deste grupo lançaram luz ao próprio cotidiano da burocracia buscando entender como as políticas públicas “realmente acontecem” (DELEON, 1999, p. 317). Os autores dessa perspectiva consideram que o comportamento dos burocratas implementadores não pode ser captado ou controlado pelas regras e ordens que operam sobre eles (LIPSKY, 2010; MATLAND, 2009). Dessa forma, a liberdade de tomar decisão e a variação dos comportamentos dos burocratas na perspectiva *bottom up* são consideradas, assim como as regras, elemento constitutivo da burocracia e podem ser necessárias e vantajosas em alguns contextos (LOTTA, 2015; PIRES, 2009b). Assim, um objetivo central dos estudos dessa vertente é explicitar e compreender a heterogeneidade dos comportamentos dos burocratas implementadores por meio da análise do contexto em que a política é implementada e dos critérios e percepções individuais que embasam suas ações (PERIAC, 2016).

Alguns autores chamam atenção para essa heterogeneidade nas administrações contemporâneas, a que são feitas uma pluralidade de demandas, como o respeito aos interesses fundamentais e a garantia da responsividade, da eficácia e da *accountability* de suas ações (RILEY; BROPHY-BAERMANN, 2006). Diante dessa ambiguidade de expectativas, os servidores públicos podem definir seu próprio papel, ou seguir um dos papéis a eles definidos, com base nos diferentes valores atribuídos ao serviço público ou à política específica que implementam (PETERS, 2009, p. 9). Segundo a *role theory* de Peters (2009), essa “autodefinição” de papel pode mudar em diferentes momentos, à medida que o burocrata adapta seu comportamento às várias expectativas de sua *performance*¹². Ou, como Peters explana, “quase todos servidores públicos vão vestir

¹² Nesse sentido, o autor afirma que: “Any individual administrator may therefore be required to make some choices for him- or herself, and may have to select different values at different times. Likewise,

diferentes chapéus ao longo de uma semana, ou um dia, ou até mesmo uma hora”¹³ (ibidem, p. 10, tradução própria). Ou seja, há um conjunto de expectativas sobre o comportamento de um burocrata em uma dada posição e contexto, que pode ter (e querer) desempenhar vários papéis, sendo flexível e capaz de se adaptar a elas conforme suas interpretações sobre sua função (ibidem, p. 18).

Vale ressaltar que essa liberdade de atuação diz respeito, também, ao caráter democrático da ação estatal e é, por isso, interpretada de diferentes maneiras pela literatura de implementação de políticas públicas. Para autores da abordagem *top down*, seria o controle dos servidores formuladores sobre os implementadores – cuja ação deveria ser caracterizada pela impessoalidade e racionalidade – que garantiria o caráter democrático da burocracia, já que não permitiria desvios dos objetivos dos representantes eleitos democraticamente (DELEON, 1999, p. 324). Ou seja, a negação da discricionariedade dos burocratas decorreria do “medo da tirania burocrática e dos riscos de decisões incontroladas” (PIRES, 2009a, p. 59).

Por outro lado, autores da corrente *bottom up* entendem que o foco na racionalidade instrumental e na lógica da causalidade é, por si só, antidemocrático. Ele resultaria na concepção de políticas públicas como uma prerrogativa de *experts*, em que “a lógica da lei vai além do controle dos cidadãos comuns, que só podem aceitar o inevitável” (DRYZEK, 1989, p. 103). A conciliação da racionalidade e da democracia seria possível por meio de uma implementação participativa, evitando “qualquer processo de política pública controlado por elites que anule os desejos e aspirações de pessoas comuns” (ibidem, p. 98). Ou ainda, os burocratas podem agir em favor da democratização do sistema político e ser responsivos aos clientes com quem interagem, sendo “*abertos à possibilidade* de que cada cliente apresente circunstâncias especiais e oportunidades que requerem pensamentos inovadores e ação flexível” e tentando encontrar o equilíbrio entre tratamento universalista e particularista do público que atende (LIPSKY, 2010, p. 161, destaques no original).

As análises sob a perspectiva *bottom up* também enfatizam o caráter construtivo da implementação de políticas públicas, característica que surge desde os primeiros estudos sobre implementação. Segundo Lipsky (2010), os burocratas de nível de rua

politicians may be forced to choose one or more value to emphasize as they attempt to govern” (PETERS, 2009, p. 8).

¹³ Do original: “almost all public servants will wear several hats in the course of a week or a day, or even an hour” (PETERS, 2009, p. 10).

(BNR) constroem a política pública de duas formas. Primeiro, os atores estatais constituem a política ao desenvolverem mecanismos que os ajudam a lidar psicologicamente com as condições adversas de seu trabalho – o que ele chama de *coping mechanisms*, em que estariam incluídas, por exemplo, a “estereotipação” ou categorização da clientela (idem, p. 24). Nas palavras de Lipsky: “as decisões que os burocratas tomam, as rotinas que eles estabelecem, e os mecanismos que eles inventam para lidar com incertezas e pressões do trabalho se tornam efetivamente as políticas públicas que eles executam” (ibidem, p. xiii). Em essência, as práticas e as decisões da burocracia de cargos mais baixos constituiriam “a real ‘natureza’ das políticas públicas” (PETERS, 2009, p. 12). A criação da política é vista como, então, um “*continuum*, no qual há modificações em todo o processo de traduzir as intenções em ações” (LOTTA, 2015, p. 37).

A segunda maneira prevista por Lipsky como os burocratas constroem a política é menos explorada pela literatura de BNR e de implementação de políticas públicas no geral. Segundo ele, as ações individuais dos agentes estatais no processo de implementação, depois de “assimiladas”, são “adicionadas ao comportamento da instituição” (LIPSKY, 2010, p. 13). Ou seja, ao lidar com os problemas da implementação, o burocrata pode não só (re)construir a política que executa, mas também alterar a instituição onde trabalha – sendo instituição aqui entendida como “forma comumente aceita de se fazer as coisas” (ABERS; KECK, 2013, p. 3).

Mesmo não sendo desenvolvida pelos estudos clássicos de BNR e de implementação de políticas públicas, alguns autores dessa literatura já buscam abarcar o caráter transformativo e criativo da atuação dos burocratas implementadores com relação à instituição onde atuam. É o caso, por exemplo, de Coslovsky, que argumenta que os burocratas de nível de rua não têm que se manter como “receptores passivos do ambiente de seu trabalho”, pois podem “mudar suas próprias organizações, as políticas que elas adotam, e/ou o arcabouço legal que legitima sua ação” (2009, p. 23). Pires também enfatiza, ao estudar os fiscais trabalhistas no Brasil, o que chama de *bright side of discretion* (lado positivo da discricionariedade) e seu potencial para criatividade, aprendizado e mudança (PIRES, 2009a, p. 24).

Apesar do reconhecimento da complexidade da atuação da burocracia na implementação de políticas públicas pelos estudos elencados, outra literatura importante para a compreensão da ação estatal não se desenvolveu no mesmo sentido. Mostraremos

a seguir a lacuna teórica nas abordagens sobre capacidades estatais que buscaremos discutir na dissertação de mestrado.

1.2 Capacidades estatais: mapeamento e lacuna teórica

Na década de 1980, alguns anos mais tarde do amplo desenvolvimento da literatura sobre implementação de políticas públicas, o debate sobre capacidades estatais ganha centralidade para a compreensão da execução das ações do Estado. Ele emergiu a partir do estudo sobre autonomia estatal que, por sua vez, ganhou relevo a partir da retomada do Estado como foco de análise na ciência política, em contraponto à ênfase dada à sociedade civil pelas perspectivas pluralistas, estruturais-funcionalistas e neo-marxistas durante os anos 1950 e 1960 (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985). A “terceira onda” de estudos sobre o Estado se desenvolveu com base em concepções weberianas de Estado, marcadas por dois aspectos: a importância do monopólio de poder coercitivo pela administração central e a formação de quadros profissionais, permanentes e insulados de serviço público (CINGOLANI, 2013).

Nessa vertente analítica, a autonomia estatal estaria relacionada à capacidade do Estado em definir e buscar seus objetivos de forma independente. Ou, nas palavras de Skocpol, “os Estados concebidos como organizações que reivindicam o controle sobre territórios e as pessoas devem formular e perseguir metas que não são simplesmente reflexo das demandas ou interesses de grupos sociais, classes ou sociedade”. Diferente da autonomia, a capacidade estatal diria respeito aos aspectos que permitissem que essa autonomia fosse exercida. Essa distinção fica clara em Skocpol (1985), para quem capacidade diz respeito à habilidade de “*implementar* metas oficiais, especialmente sobre a oposição real ou potencial de grupos sociais poderosos ou em face de circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes” (SKOCPOL, 1985, p. 9, grifo da autora). Na definição de Skocpol, também está embutida a compreensão de que a autonomia, entendida como não ser influenciada pela sociedade, seria um sinal de capacidade.

Por ser caracterizada pela posse dos recursos de informação e da *expertise* necessária para realizar objetivos criados internamente ao Estado, a burocracia é elemento central das análises sobre capacidades estatais desde esses primeiros estudos e é entendida como “coletividade organizacionalmente coerente de funcionários do Estado” (SKOCPOL, 1985, p. 9). Em essência, a capacidade estatal dizia respeito à forma como o Estado exerce seu poder por meio do poder executivo e suas burocracias (idem).

A princípio, as capacidades estatais se baseavam em concepções de burocracia conforme a visão ortodoxa de Weber (1952) apresentadas anteriormente. Estudos buscavam entender os aspectos estruturais que proporcionam eficiência administrativa, como a coesão corporativa e o insulamento da burocracia, ou aspectos internos que garantiriam a racionalidade instrumental do corpo administrativo – como formas de contratação e de promoção de carreira (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985).

Com o tempo, os estudos sobre capacidades estatais se desenvolveram e se complexificaram. Eles buscaram compreender desde o papel estatal no desenvolvimento, até abranger temáticas diversas como a industrialização, a democratização e o provimento de serviços públicos (CINGOLANI, 2013; PEREIRA, 2014). Ou seja, eles tentam explicar tanto aspectos sistêmicos do Estado (EVANS, 1995), quanto o sucesso ou insucesso de programas de governo.

Nas análises voltadas especificamente para as políticas públicas, observam-se tanto aspectos da burocracia no nível das agências quanto a relação entre arranjos institucionais e os resultados de determinadas políticas (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2013; GOMIDE; PIRES, 2014). Em um primeiro momento, a tentativa de construir uma imagem do Estado como um ator autônomo acabou reificando as fronteiras entre Estado e sociedade – como se quanto mais técnica e insulada fosse a atuação da burocracia, melhores condições ela teria de implementar políticas (Evans et al., 1985). A ideia do insulamento está relacionada a uma proteção da burocracia com relação às suas clientelas políticas, e é entendida em alguns autores como uma condição para uma ação eficaz do Estado (EVANS, 1993, p. 38). Como ressalta Pereira:

Grande parte da literatura que aborda capacidade estatal foca bastante nas dinâmicas e nas características internas do Estado e de suas burocracias, como a qualificação técnico-administrativa e a autonomia (...). Inicialmente, a capacidade estatal era analisada como o produto do insulamento das burocracias estatais de grupos sociais, algo que fortaleceria a autonomia estatal de escolher políticas a partir de uma lógica racional e de implementá-las de forma coerente. (Pereira, 2014, p. 32, grifos nossos)

Estudos neoinstitucionalistas posteriores revisam essa ideia e passam a ressaltar as relações entre Estado e sociedade como essenciais para o desenvolvimento de capacidades para implementar políticas públicas – o que está por trás da ideia de “poder infraestrutural” de Mann (1984), da “interdependência governada”, de Weiss (1998), e da “autonomia inserida”, de Evans (1993). Este autor questiona a equiparação do insulamento com a capacidade estatal, chamando atenção para o fato de que, em contextos transformativos, a ação estatal “exige inteligência acurada, *inventividade*, repartições

ágeis e respostas elaboradas a uma realidade econômica mutável” (1993, p. 7, grifo da autora). Tais elementos exigiriam uma combinação de coerência interna e conexão externa, denominada “autonomia inserida” (idem). A coerência interna promoveria capacidade sustentável de ação¹⁴, ao mesmo tempo em que *inserção* se referiria a uma rede concreta de laços externos com a sociedade civil, que “permite ao Estado avaliar, monitorar e modelar respostas privadas a iniciativas políticas, de modo prospectivo e após o fato” (ibidem, p. 40). Vale ressaltar que, para Evans (1993), a inserção da burocracia pode ser nociva na ausência de uma estrutura administrativa coerente e auto orientada. Isso quer dizer que, quando a burocracia é subordinada a laços clientelistas, o insulamento pode ser uma prioridade importante (ibidem, p. 41). Ou seja, as relações com a sociedade podem ser predatórias quando o corpo burocrático não é autônomo.

Nesse sentido, alguns autores da literatura de capacidades estatais no Brasil chamam atenção para a importância das capacidades políticas em Estados democráticos modernos, que teriam o papel de “mobilização da sociedade, e articulação e compatibilização de interesses diversos em plataformas comuns” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20). Outros destringem os mecanismos relacionais da burocracia por meio da caracterização das capacidades participativas, de coordenação interburocrática e decisória – enfatizando a relevância tanto das conexões externas, com atores sociais variados, como as internas, de colaboração e de concertação entre as burocracias (PEREIRA, 2014; SOUZA, 2016). Tais capacidades são entendidas como importantes por darem “base para as capacidades institucionais quando trazem legitimidade para as regras do jogo” (SOUZA, 2016, p. 53).

Desde os primeiros estudos sobre capacidades estatais, a heterogeneidade do Estado é reconhecida ao se perceber que a “força” do Estado pode ser diferente para os vários setores de políticas (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985). Tal heterogeneidade é debatida, também, pela discussão sobre o Estado neopatrimonialista, tradicional da teoria weberiana, que chama atenção para a coexistência de administrações estatais patrimonialistas e racionais-legais (CINGOLANI, 2013). Segundo esse debate, existiriam normas formais permeadas por sistemas informais de patronagem, que centralizariam recursos políticos e econômicos para maximizar ganhos privados (*apud*,

¹⁴ Entendida como “organização autodirigida que possa gerar incentivos suficientes a induzir seus membros individuais a adotar metas coletivas e assimilar suficiente informação que lhes permita escolher metas dignas de perseguir” (EVANS, 1993, p. 26).

2013: 6). A heterogeneidade do Estado fica evidente, aqui, com a emergência do conceito de “bolsões de eficiência”, entendidos como ilhas de burocracias racionais-legais isoladas da política de patronagem (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2013; EVANS, 1993).

Com a ampliação da visão sobre capacidade estatal para além do insulamento burocrático, a heterogeneidade do Estado ficou ainda mais em evidência (GRINDLE, 1996, p. 6). O Estado é visto como um ente não monolítico, em que conflitos externos são acompanhados por disputas entre os três poderes, entre os níveis de governos, ou ainda entre as agências e os diversos interesses burocráticos (ibidem, p. 4). Ou seja, ele é entendido como uma arena de conflito social e de contradições em termos de objetivos políticos, que levam à fragmentação das organizações estatais¹⁵.

Assim, o conceito de capacidades estatais é ampliado para incluir diferentes aspectos, como de representação política, resolução de conflitos, assim como questões relacionadas à abertura e à justiça administrativa. Estados considerados “capazes” deveriam ser responsivos a demandas e pressões de grupos sociais e terem habilidade de mediar demandas sociais e de manter instituições eficazes na resolução conflitos (GRINDLE, 1996, p. 7). Dos Estados são demandados, então, diferentes “tipos de capacidades” para que sejam efetivos na gestão de tarefas econômicas e políticas, como as capacidades institucionais, técnicas, administrativas e políticas apresentadas da tipologia de Grindle (1996). Capacidades estatais são comumente entendidas, então, de forma a abarcar as várias dimensões das funções do Estado, como “*condições* para a ação estatal, circunstâncias ou recursos organizacionais que favorecem o agir, ou seja, requisitos para a ação efetiva” (Souza, 2016, p. 51, grifo da autora).

No estudo sobre a implementação de políticas públicas, uma das dimensões das capacidades ganha relevo: as “capacidades burocráticas” ou administrativas (CINGOLANI, 2013). Ou seja, a burocracia, que aparece como elemento central do estudo sobre a autonomia desde os primeiros estudos sobre capacidades estatais, depois do desenvolvimento da teoria e do reconhecimento da complexidade da ação estatal, é

¹⁵ Isso fica em evidência em: “Despite their obvious interest in unified action, state managers are likely to be divided on substantive goals. Equally important, the state's ability to act in a unified way is strictly circumscribed by the fact that it is simultaneously an arena of social conflict. **Unless social domination is monolithic, state apparatuses of any consequence in the real life of a society will inevitably become arenas of social conflict.** Various groups, both dominant and subordinate, will try to use the state as a means of realizing their particular interests. In the extreme, such attempts can lead to fragmentation and paralysis of the state as a corporate actor due to a “balkanization” of state organizations in response to divergent outside forces”. (Rueschemeyer & Evans, 1985, p. 47, grifo da autora)

considerada como uma dimensão importante dentre várias, como capacidades legais, políticas e coercitivas (idem). Ao observar essa dimensão especificamente, entretanto, a maior parte dos estudos sobre capacidades estatais continuam se baseando em concepções de burocracia conforme a visão ortodoxa de Weber, relativa a um corpo profissional marcado pela impessoalidade (ibidem, p. 28).

As análises dessa literatura também tendem a enfatizar fatores deterministas, e com pouca variação intertemporal, dando menos atenção a elementos micro que têm potenciais implicações para a compreensão da implementação de políticas públicas (CINGOLANI, 2013, p. 41). Além disso, pensá-las conforme as diferentes funções desempenhadas pelo aparato estatal incorre no risco do desenvolvimento de conceitos “vazios e infinitos” (MAZZUCA, 2012, p. 556).

Análises sobre capacidades estatais revelam, então, uma dificuldade de se operacionalizar os conceitos para compreendê-las de forma “realista”, ou seja, não como “devem ser”, mas, sim, como são de fato (GRINDLE, 1996, p. 9). Estudos empíricos recentes desenvolvidos no Brasil sobre capacidades estatais com enfoque nos arranjos institucionais reconhecem que há contrastes entre as dimensões formais e informais das capacidades. Como Gomide e Pires apontam:

Muitas vezes, os arranjos formais parecem sofisticados e elaborados, mas sua operacionalização prática revela uma série de limitações; em outros casos, os arranjos como descritos formalmente podem ser considerados “deficientes” ou mesmo inexistentes, mas sua operação prática mostra mecanismos por meio dos quais tais limitações são compensadas. (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 353)

Como forma de compreender capacidades estatais de forma concreta, Mazzuca (2012) realoca o foco do debate para a administração e o serviço público. Para o autor, o Estado não pode *ter* capacidades, já que ele *é* a capacidade de coerção. Assim, o *locus* da “capacidade estatal” seriam “a administração e o serviço público. O corpo de funcionários com diferentes graus de formação profissional, a probidade e o sentido de serviço público” (MAZZUCA, 2012, p. 557). Quem deteria capacidades seria a burocracia, que poderia mobilizar recursos do Estado ao exercer seu trabalho. Ou seja, a burocracia não seria apenas uma dimensão dentre outras no estudo de capacidades, ela seria a única instância possível para o estudo do que nem poderia mais ser chamado de capacidades “estatais”, pois se trataria de *capacidades burocráticas*.

Apesar de o argumento de Mazzuca de que capacidades não são detidas pelo Estado como ente “inerte e inanimado” (ibidem, p. 555) significar um avanço no sentido de compreendê-las de forma concreta, o autor não propõe um modelo analítico claro e conciso que nos permita observar capacidades burocráticas de fato. No geral, são poucos

os modelos analíticos para o estudo de capacidades estatais que incorporem o caráter complexo, heterogêneo e construtivo da ação da burocracia.

Argumentamos, então, que a observação de capacidades burocráticas que abarque as dinâmicas da atuação da burocracia demanda um enfoque no ator dentro do Estado e não pode ser descolada das realidades contextuais e das características de cada política implementada. Os recursos organizacionais muitas vezes entendidos como capacidades burocráticas por si só não são dados ou exógenos à ação dos burocratas, pois somente atores detêm conhecimento e mobilizam informações e recursos no processo de implementação de políticas (RILEY; BROPHY-BAERMANN, 2006). A partir dessas ideias, propomos um modelo de análise que nos ajude a entender *capacidades burocráticas na prática*, descrito a seguir.

1.3 Capacidades burocráticas na prática

“Nós oferecemos uma série de proposições sobre o que as organizações fazem ou o que elas procuram fazer. Mas é claro que elas não fazem nada, exceto quando os membros individuais atuam dentro delas. Devemos, portanto, considerar o comportamento das pessoas dentro e ao redor das organizações se quisermos entender o comportamento das organizações”

(THOMPSON, 1967, p. 99)

Para suprir a lacuna teórica apresentada na seção anterior, propomos um modelo para o estudo de *capacidades burocráticas na prática*, que envolve duas dimensões intrinsecamente conectadas. A primeira diz respeito ao que chamamos de *condições* para a implementação, referente a características da política, do contexto e da burocracia implementadora. Ela é entendida pela relação entre três elementos que podem limitar ou favorecer a ação dos burocratas já considerados importantes pela literatura de implementação de políticas públicas: a “problemática” da política, e a discricionariedade e a autonomia do burocrata implementador. Essa especificação contribui para uma melhor compreensão do que se entende por “condições” no conceito de capacidades estatais difundido pela literatura (SOUZA, 2016).

A segunda dimensão é associada às *práticas e interpretações* dos agentes estatais que executam uma política, ou seja, como eles agem de fato. Nossa proposta analítica dá vida às capacidades burocráticas ao destacar a forma como os burocratas implementadores dão significado às *condições* para a implementação e como tais significados estão relacionados às diferentes formas de os burocratas buscarem mudá-las,

ou seja, quando *desenvolvem* capacidades burocráticas. Assim, entendemos que as condições não são determinantes nem podem ser consideradas de forma isolada da ação dos burocratas.

O enfoque é dado às *práticas para o desenvolvimento de capacidades*, exercidas pelo burocrata quando busca melhorias nas condições para exercer sua função, entendendo prática como “a ação propositiva de indivíduos e organizações com intenção de criar, manter ou romper instituições” (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009, p. 1). Como consideramos condições como compostas pela “problemática” da política, e pela autonomia e discricionariedade da burocracia, as práticas voltadas para o desenvolvimento de capacidades dizem respeito a ações criativas relacionadas à busca por resolução de problemas centrais da problemática do licenciamento, por desenvolvimento e/ou demonstração de conhecimentos e habilidades, ou por alterações nas regras que regem o trabalho. Ao dar centralidade a práticas de natureza criativa com impactos na instituição onde o burocrata atua, avançamos na dimensão construtiva da literatura sobre implementação de políticas públicas da perspectiva “de cima para baixo”.

Para o estudo de implementação de políticas públicas, compreender as capacidades burocráticas dessa forma permite não só entender se as condições em que os burocratas atuam são adequadas para suprir as necessidades das políticas, mas também investigar como os burocratas podem desenvolver capacidades burocráticas no seu dia a dia. Descrevemos as duas dimensões da análise a seguir.

1.3.1 Problemática da política

Apesar de os primeiros estudos sobre implementação terem um teor de “fracassomania” por se voltarem, sobretudo, para a explicação das falhas nas ações estatais, as análises sobre o tema passaram a rever exatamente o que poderia ser entendido como sucesso, erro ou fracasso de uma política (FARIA, 2012). A natureza da política e o contexto em que ela é executada implicariam em processos de implementação e resultados diferentes, que poderiam ser interpretados como positivos ou negativos a depender da perspectiva de análise (CLEAVES, 1980; VAN METER; VAN HORN, 1975). Como diz Cleaves:

Implementação diz respeito ao processo de se atingir objetivos de políticas públicas por meio de etapas administrativas e políticas. Na medida em que essas etapas se aproximam dos fins desejados, o programa está sendo implementado e o *policymaker* está ficando satisfeito. Entretanto, quando a política em si contém características contrárias aos interesses das populações-alvo, a implementação bem-sucedida não lhes causará satisfação. De fato, o

fracasso da política pode ser um motivo de alívio (1980, p. 281, tradução própria).

Enquanto uma implementação falha poderia ser um resultado provável do desenho da política, uma implementação bem-sucedida para o *policymaker* poderia ser acidental, já que requer uma “feliz coincidência” de que haja tanto melhoria em rotinas estabelecidas e resultados benéficos e visíveis aos clientes quanto indicadores claros de progresso para os formuladores (DELEON, 1999, p. 321). Ou seja, o que se entende por “falha” resulta muitas vezes de problemas ainda na formulação da política, ou de expectativas excessivamente otimistas, já que o sucesso pode ser menos provável em alguns casos (ibidem, 1999, p. 321). Políticas que são entendidas como desapontadoras em termos de implementação não devem ser simplesmente descartadas, pois o desenvolvimento cultural e econômico pode ter mudado a própria função da política na sociedade (HILL; HUPE, 2002, p. 165). Entender a implementação de uma política pública diz respeito, assim, a uma melhor compreensão da discrepância entre “algo que ocorre” e “a coisa idealizada”, considerando as condições em que ela é executada e suas variações ao longo do tempo (DELEON, 1999, p. 321).

Essa diferença entre o que se espera da política e o que de fato acontece varia conforme o *conteúdo* da política e o *contexto* em que ela é implementada – ou o que Cleaves (1980) chama de “problemática” (*problématique*) da política. Isso quer dizer que diferentes políticas públicas possuem diferentes níveis de dificuldade de serem implementadas de forma “bem-sucedida”. Como Pressman e Wildavsky afirmam desde os primeiros estudos sobre implementação, “o valor de uma política pública deve ser medido não apenas em termos de seu apelo, mas também à luz de sua implementabilidade” (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984, p. xv).

Diferentes aspectos do *conteúdo* da política influenciam a forma como ela será implementada (CLEAVES, 1980). Na tabela abaixo, vemos esses elementos segundo a perspectiva de Cleaves, que são: a complexidade técnica, a amplitude da mudança gerada no *status quo*, a quantidade de públicos-alvo, a quantidade e a clareza de objetivos e a duração da política. A amplitude da mudança gerada no *status quo* diz respeito às alterações que uma política gera nas relações sociais, políticas e econômicas, que podem variar conforme o tipo de bem público com que trabalha.

Quando não se consegue concordar sobre os objetivos da política pública durante ou após sua formulação, o poder “se desloca para baixo do sistema político ao longo da fase de implementação” (GRINDLE, 1980, p. 24). Ou seja, as disputas em torno dos

objetivos da política no nível da formulação da política são traduzidas em embates internos na burocracia, principalmente entre os líderes burocráticos e atores de cargos mais baixos, e na dificuldade de se definir parâmetros básicos de análise pelos burocratas implementadores (idem). Elas estão relacionadas, mais uma vez, à heterogeneidade institucional, entendida como “uma multiplicidade de estilos de operação e padrões de comportamento, e diferentes conjuntos de compreensões compartilhadas sobre o objetivo da organização e formas de atingi-lo” (PIRES, 2009a, p. 171, tradução própria).

Tabela 1. Características da política que afetam sua implementação.

Menos problemática	Mais problemática
1. Aspectos técnicos fáceis	Aspectos técnicos complexos
2. Mudança marginal no <i>status quo</i>	Mudança abrangente no <i>status quo</i>
3. Público-alvo único	Múltiplos públicos-alvo
4. Objetivo único	Múltiplos objetivos
5. Objetivos claros	Objetivos ambíguos ou pouco claros
6. Curta duração	Longa duração

Fonte: Cleaves (1980, p. 287).

O *contexto* de política pública está relacionado aos atores envolvidos na implementação, com diferentes interesses e capacidades de influenciar a tomada de decisão. Dentre eles, estão planejadores no nível nacional, atores políticos locais e nacionais, grupos de elite, grupos receptores das políticas e burocratas implementadores no nível médio e de linha de frente (GRINDLE, 1980, p. 10). O que é implementado corresponde, então, ao resultado do “cálculo político de interesses e grupos competindo por recursos escassos, a resposta dos servidores implementadores, e as ações das elites políticas, todos interagindo em um dado contexto institucional”. Entender a distribuição de poderes entre os atores envolvidos em uma política nos ajuda a entender as habilidades necessárias à burocracia para garantir a obediência e a responsividade de suas ações (ibidem, p. 12–13).

No geral, o equilíbrio do poder de influência dos atores envolvidos no processo de implementação de políticas públicas – muitas vezes proporcionado por instrumentos de participação social – facilita a sua execução, pois pode garantir a obediência (*compliance*) e a responsividade dos processos, além de potencialmente proporcionar resultados socialmente justos e ambientalmente sustentáveis (ABERS, 2016, p. 12; GRINDLE, 1980). A literatura do Estado desenvolvimentista democrático aponta que, mesmo que os Estados tenham que reservar um tempo para dialogar e promover a

participação dos cidadãos na implementação de políticas para o desenvolvimento, esse investimento é “compensado” mais tarde no processo, por evitar ou minimizar conflito e dar legitimidade aos resultados (HOCHSTETLER; TRANJAN, 2016, p. 500). A participação e o envolvimento da sociedade nas decisões também incorrem em aprendizado institucional no longo prazo, já que “ter que se explicar e saber o que tem que ser monitorado muda a forma como os governos agem” (ABERS; KECK, 2009, p.7 *apud* HOCHSTETLER, 2011).

Apesar da reconhecida importância da inclusão da sociedade na implementação de políticas públicas, muitas vezes um programa tem grande impacto na vida de diferentes grupos da sociedade e, mesmo assim, as estruturas administrativas têm mecanismos de agregação de interesses pouco eficientes ou ilegítimos (GRINDLE, 1980, p. 25). A população atingida positiva ou negativamente pela política pode ser pouco mobilizada, em razão tanto da dispersão territorial até ao baixo acesso ao conhecimento e à informação. Ou seja, os grupos afetados por uma política podem ter pouco poder para influenciar o processo de implementação (ANDERSON, 1972). Quando isso ocorre, apenas demandas particularistas e de curto prazo tendem a ser supridas (GRINDLE, 1980, p. 18).

*

Os aspectos da problemática da política apresentados afetam o nível de conflito e dissenso que um programa incita (GRINDLE, 1980, p. 8–9). Eles também determinam a importância das adaptações e das decisões da burocracia implementadora na execução de políticas (GRINDLE, 1996). A relevância da burocracia implementadora é maior quando a complexidade da política é alta e quando os demais atores envolvidos na política têm níveis de poder de influência discrepantes (GRINDLE, 1980, p. 23). Sua importância diz respeito ao papel de adequar a política pública de forma flexível aos diferentes contextos e situações, exigindo amplas capacidades – como conhecimento técnico e habilidade de gerir conflitos (CLEAVES, 1980; COSLOVSKY; PIRES; SILBEY, 2011). Assim, quanto maior a problemática da política, maior as demandas por capacidade e maior a dificuldade de apreender a atuação do burocrata implementador por relações de controle, ou por padrões estipulados por normas (GRINDLE, 1980; LIPSKY, 2010).

Ou seja, os aspectos específicos da natureza e do contexto de uma política pública influenciam a discricionariedade e a autonomia dos burocratas na linha de frente – os outros elementos das *condições* –, aspectos que ganham centralidade na literatura de implementação sob a perspectiva *bottom up* que apresentaremos a seguir.

1.3.2 Discricionariedade e autonomia do burocrata – perspectiva bottom up

As análises sobre a problemática de uma política trazem a atuação do burocrata para o centro do debate sobre implementação de políticas públicas. Afinal, como Riley e Brophy-Baermann destacam, “alguém tem que fazer todo o trabalho” (RILEY; BROPHY-BAERMANN, 2006, p. 20). Na perspectiva *bottom up*, surgem dois conceitos centrais para a compreensão da implementação de políticas públicas: discricionariedade e autonomia. Eles nos ajudam a entender as *condições* para a ação da burocracia no estudo de capacidades estatais na prática.

O enfoque central da abordagem *bottom up* consiste em explicar a variação de comportamentos dos burocratas por meio do estudo de sua discricionariedade, aqui entendida como a *liberdade de ação do burocrata limitada por aspectos formais e informais de um dado contexto institucional*, ou, como Scott define: “um leque de escolhas dentro de um conjunto de parâmetros que circunscreve o comportamento de um provedor individual de serviços” (1997, p. 37).

A discricionariedade seria importante exatamente para que os burocratas pudessem tratar da “problemática” da política. Autores dessa corrente entendem que cabe aos agentes executores em burocracias nacionais ou regionais fazer os ajustes em políticas mais ou menos “implementáveis” às condições específicas de cada contexto, confrontando dificuldades em suas rotinas diárias e usando sua discricionariedade para distribuir recursos do Estado (GRINDLE, 1980, p. 15). Assim, entender a flexibilidade e a capacidade da burocracia de acomodar interesses na execução de políticas seria importante para captar o conteúdo e o impacto de políticas públicas muitas vezes estratégicas, que influenciam os rumos do desenvolvimento de um país (ibidem, p. 18).

O principal desafio dos estudos que partem das premissas da perspectiva *bottom up* é entender os elementos que expliquem a discricionariedade dos atores estatais, que podem dizer respeito ao “espaço” disponível para ação (HUPE, 2013; LOTTA; SANTIAGO, 2017). Os diferentes aspectos determinantes para o espaço de discricionariedade seriam, então, aqueles que estabelecem diferentes graus de “padronização nas políticas públicas de lugar para lugar” (ibidem, p.14).

As regras são alguns dos aspectos centrais para determinar esse espaço. Hupe (2013) argumenta que discricionariedade é relacionada a normas e sua dimensão intrinsecamente interpretativa, já que sua execução pressupõe a construção de entendimentos em torno delas. Maynard-Moody e Musheno apontam também que discricionariedade é inerente a todos os atos da administração, pois “toda aplicação da lei

envolve a continuação da elaboração da lei” (2003, p. 10). Ou seja, a discricionariedade teria uma dimensão contratual marcante, em que a liberdade e a flexibilidade da ação do burocrata variam conforme as características das leis, “seja por sua abrangência (regras muito genéricas permitem interpretações variadas); seja por sua ambiguidade (regras que permitem interpretações diferentes por seu conteúdo); seja por sua sobreposição e conflito (regras sobrepostas ou conflituosas entre si exigem tomada de decisão do ator sobre qual adotar)” (LOTTA; SANTIAGO, 2017, p. 5).

Outro aspecto central para especificar o espaço da discricionariedade seria a relação dos burocratas com seus gestores, ou melhor, do controle que estes exercem sobre a ação do burocrata para garantir *accountability*. Apesar de não conseguir prever o comportamento dos burocratas completamente, os gestores podem buscar uma maior padronização de seus comportamentos, aumentando a congruência entre o trabalho do burocrata e os objetivos das políticas por meio de incentivos e sanções (LIPSKY, 2010, p. 163). Além disso, as determinações gerais da política pública que estabelecem as principais dimensões da política implementada na linha de frente, como “o nível de benefício, as categorias de elegibilidade, a natureza das regras, as regulações e os serviços”, são determinadas pelas elites políticas e pelos gestores (ibidem, p. 10).

Os parâmetros organizacionais também ajudam a determinar o espaço de ação dos burocratas. Tais parâmetros consistem tanto em padrões procedimentais, como podem ser externos, tendo como base leis ou até normas ou códigos associados à prática profissional (SCOTT, 1997, p. 37). Eles também podem ser informais, como compreensões compartilhadas sobre a ação ou estilos de comportamento dos burocratas. Segundo Pires, a discricionariedade sempre opera em grau limitado de liberdade, pois “processos relacionais estabelecem, mantêm, e transformam compreensões compartilhadas, moldando fronteiras e designando os tipos de comportamentos e transações considerados apropriados ou desapropriados” (2013, p. 629). Assim, a atuação da burocracia se daria num contexto de “criatividade responsiva”, marcado pelo questionamento e pela justificação mútua dos burocratas que proporciona aprendizado (*cross-fertilization*) e supervisão internos à organização sobre *performance* e sobre o uso da discricionariedade (ibidem, p. 635).

Além da discricionariedade do burocrata e os diferentes elementos que determinam sua liberdade de ação, a perspectiva *bottom up* também aponta para a importância do estudo da *autonomia* do agente estatal. Esse conceito, no entanto, é menos desenvolvido e aparece tangencialmente nas análises, sendo muitas vezes usado como

sinônimo de discricionariedade (LOTTA; SANTIAGO, 2017). A literatura de ciência política desenvolve o conceito de forma robusta ao tratar do Estado como capaz e independente para agir conforme seus interesses, como mostramos na seção 1.2. Ao estudar burocracia e implementação de políticas públicas, podemos então adaptar alguns elementos explicativos sobre a autonomia do Estado para o nível dos indivíduos ou do corpo administrativo.

Carpenter (2001), por exemplo, entende que autonomia do corpo burocrático como coletivo iria além da discricionariedade por abarcar a capacidade das agências burocráticas de “mudar as agendas e preferências de políticos e do público organizado” (2001, p. 15). O autor afirma que autonomia depende da obtenção histórica de três condições: diferenciação, capacitação e reputação¹⁶. Primeiramente, as burocracias autônomas deveriam ser politicamente diferentes de atores que buscam controlá-las, ou seja, elas deveriam ter interesses, preferências¹⁷ e ideologias únicas, que divergem daquelas de atores políticos e de interesses organizados (CARPENTER, 2001, p. 14). Para ele, o aspecto fundante da autonomia burocrática em Estados democráticos seria a legitimidade política, ou reputações inseridas em uma base de poder independente, ou seja, a crença por autoridades e cidadãos de que agências podem oferecer benefícios ou resolver problemas de forma única. Essa perspectiva de autonomia de Carpenter quase como um ideal de autodeterminação nos mostra que a distinção entre discricionariedade e autonomia é importante para compreender a ação da burocracia. Entretanto, ela não avança na compreensão da autonomia no nível dos indivíduos dentro do Estado.

Ao observar os indivíduos da burocracia, Abers e Santiago entendem que a autonomia vai além da liberdade de ação, como estipula o conceito de discricionariedade, pois corresponde à efetiva capacidade de agir. Enquanto a discricionariedade se trata de uma espécie de “liberdade ‘negativa’ que possibilita ou facilita a ação, mas não determina que haverá ação ou em que sentido ela necessariamente ocorre”, a autonomia sugere “algo mais parecido a uma liberdade ‘positiva’” (ABERS; SANTIAGO, no prelo). Ou seja,

¹⁶ Conceito de autonomia para Carpenter: “Whether celebrated or lamented, bureaucratic autonomy prevails when politically differentiated agencies take sustained patterns of action consistent with their own wishes, pattern that will not be checked or reversed by elected authorities, organized interests, or courts”..

¹⁷ Preferência para Carpenter é considerada em seu uso teórico de decisão, em que políticos prefeririam que a agência agisse diferente e, assim que a agência atua, o resultado representa uma perda política para os políticos e para os interesses organizados. As preferências da burocracia são irredutíveis quando divergem tanto das preferências sociais quanto das preferências dos servidores eleitos. As ações desempenhadas com base nessas preferências são denominadas por Carpenter como “autoconsistentes” (*self-consistent*).

mais que entender o “espaço” para a ação do burocrata, é importante entender seu poder e sua capacidade efetiva de exercer seu papel de forma independente. Consideramos importante, então, distinguir discricionariedade de autonomia para o estudo das *condições* para a implementação de uma política pública.

Partimos do conceito de Abers e Santiago, para quem a *autonomia* do burocrata é constituída por duas subcapacidades: a) capacidade de influenciar atores-chave no processo decisório, como atores ocupantes de cargos de mais alto escalão; e b) a capacidade de tomar decisões ou implementá-las por conta própria, sem depender de outros atores (ABERS; SANTIAGO, no prelo). A autonomia do burocrata de linha de frente pode derivar de aspectos formais ou informais. Entre os formais, poderia estar a própria discricionariedade que lhe atribuiria uma capacidade do tipo “b”, ou uma norma que tornasse obrigatória a consideração das decisões técnicas no processo decisório. As informais diriam respeito à legitimidade da ação do burocrata com base em relações de poder e de capacidades técnicas e organizacionais (idem). Além disso, a autonomia do indivíduo é interconectada com a autonomia da organização em que o burocrata está localizado, já que ela depende das condições de trabalho adequadas e da influência da instituição para que suas decisões tenham peso (idem).

A complexidade, a discricionariedade e a autonomia como descritas só ganham sentido a partir do estudo da ação do burocrata. É nas práticas dos agentes estatais que elas ganham vida e podem ser alteradas, o que nos leva à segunda dimensão da análise de *capacidades burocráticas na prática*.

1.3.3 As interpretações e práticas do burocrata

A segunda dimensão de nossa proposta analítica de capacidades burocráticas diz respeito à forma como os burocratas agem em seu dia a dia, observadas pela relação entre as práticas e interpretações dos atores implementadores. A literatura sobre mudança institucional nos ajuda a entender a ação dos burocratas, considerando, também, a sua dimensão criativa. Propomos um diálogo, então, entre a literatura de implementação de políticas públicas e a mudança institucional.

Como apresentamos na seção 1.1, a literatura de implementação de políticas públicas na perspectiva *bottom up* explora pouco a dimensão construtiva da atuação da burocracia, apesar de Lipsky prever que os burocratas de nível de rua podem gerar mudança institucional. Como Periac defende:

Os trabalhos sobre BNR enfocam o comportamento individual da ação dos agentes como a culminação da ação pública. Eles analisam a transformação da ação pública que conduz os burocratas do nível da rua, sendo considerados como *policy makers*, mas não consideram que o que os agentes realmente fazem no nível de rua poderia ter implicações para a organização em que trabalham. **Os efeitos organizacionais das ações dos agentes são um ponto cego dessa literatura**¹⁸. (PERIAC, 2016, p. 106, tradução própria).

Ao dar centralidade à discricionariedade que, como vimos anteriormente, explica a variação das ações dos burocratas circunscritas aos limites formais ou informais do contexto organizacional, as análises sob essa ótica atribuem pouco poder de agência ao servidor (LOTTA; SANTIAGO, 2017). Na maior parte dos estudos da implementação “de baixo para cima”, as instituições são consideradas importantes para a implementação de políticas apenas por permitirem que se compreenda “em que medida as ações humanas estão determinadas estruturalmente” (HILL; HUPE, 2002, p. 13). A atuação da burocracia é então entendida como uma *reação* às pressões e condições contextuais, deixando em segundo plano a análise das formas como os burocratas influenciam a instituição onde atuam.

Já parte da literatura sobre mudança institucional enfatiza esse segundo aspecto da influência da ação do burocrata, ao entender instituições como resultado da ação e da reação humana, em que não só normas e ideias, mas também (e principalmente) as práticas efetivas dos agentes estatais importam (ABERS; KECK, 2013; LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009).

Partimos da concepção de ação presente no conceito de “trabalho institucional” de Lawrence *et al.* (2009), ou seja, entendemos a prática como “a ação propositiva de indivíduos e organizações com intenção de criar, manter ou romper instituições” (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009, p. 1). Diferente das abordagens sobre implementação de políticas públicas, a concepção de trabalho institucional dá centralidade às práticas dos burocratas e seus impactos nas instituições onde eles trabalham – ou seja, como suas ações podem mudar as instituições. Ela é orientada para a descrição um conjunto de *atividades* em vez de seus resultados ou realizações (*accomplishments*). O foco é dado à prática, que pode inclusive gerar resultados não

¹⁸ Do original: Les travaux sur la SLB se focalisent sur la conduite individuelle de l'action par les agents, comme un point d'aboutissement de l'action publique. Ils analysent la transformation de l'action publique que cela induit, les *street level bureaucrats* étant considérés comme des *policy makers*, mais n'envisagent pas que ce que les agents font concrètement sur le terrain puisse avoir des conséquences pour l'organisation dans laquelle ils travaillent. Les effets organisationnels des actions menées par les agents sont un point aveugle de cette littérature.

intencionais ou contrários às intenções dos burocratas, buscando ir além da visão linear de processos institucionais (ibidem, p. 10).

Outras abordagens também dão centralidade às práticas dos atores dentro do aparato estatal para o desenvolvimento de capacidades, entendidas como importantes para a autonomia e o poder da agência burocrática onde eles estão inseridos. Um exemplo é o trabalho de Abers e Keck (2013), que, ao explicarem mudança institucional, enfatizam o papel dos atores para desenvolver o que chamam de autoridade prática, definida como:

O tipo de poder prático gerado quando atores específicos (indivíduos ou organizações) *desenvolvem capacidades* e ganham reconhecimento em determinada área política, permitindo que eles influenciem o comportamento de outros atores. (ABERS; KECK, 2013, p. 2 tradução própria, desta que da autora)¹⁹.

As autoras argumentam que a obtenção de autoridade prática se dá por um processo relacional que envolve práticas de construção institucional (*institution-building practices*) (ibidem, p. 9), divididas em dois tipos: a articulação com outros atores e a experimentação de resoluções concretas de problemas. Tais práticas podem tanto desenvolver capacidades como gerar reconhecimento da instituição perante outras, o que contribui para autoridade prática. Ou seja, os requisitos para que uma instituição tenha poder de ação seriam seu reconhecimento e suas capacidades, sendo que estas seriam desenvolvidas por práticas dos atores dentro da burocracia.

De forma semelhante, Carpenter (2001) entende que a autonomia de uma agência burocrática prevalece “quando agências diferenciadas assumem padrões sustentados de ação consistentes com seus próprios desejos – padrões que não serão conferidos ou revertidos por autoridades eleitas, interesses organizados, ou tribunais” (ibidem, p.14). Para que uma burocracia seja autônoma, é necessário que ela seja politicamente diferente dos atores que buscam controlá-la, que tenha *capacidade organizacional* única e legitimidade política para influenciar ações (ibidem, p.15). Para o autor, sua reputação seria obtida por meio de capacidade demonstrada pela ação de burocratas “empreendedores” e por sua inserção em redes múltiplas para construção de coalizões para políticas públicas que promovem.

No conceito de trabalho institucional, Lawrence *et al.* destacam a importância de se compreender a *intencionalidade* envolvidas na ação. As práticas consistiriam em ações

¹⁹ Do original: “The kind of power-in-practice generated when particular actors (individuals or organizations) develop capabilities and win recognition within a particular policy area, enabling them to influence the behavior of other actors”.

propositivas que podem ser motivadas tanto por interesses pessoais idiossincráticos como por agendas de mudança e preservação institucional (2009, p. 13). Bevir e Rhodes (2006) vão além na compreensão dos elementos que motivam ou inspiram as práticas ao destacar as interpretações dos burocratas. Os autores enfatizam a importância de se compreender a ação como indissociável das *interpretações* dos atores. Como eles apontam: “para explicar ação, não podemos meramente correlacioná-la com uma atitude isolada, temos que a interpretar como parte de uma rede de crenças e desejos” (ibidem, p. 3).

Na literatura sobre ativismo institucional, as ideias e interpretações dos burocratas também ganham centralidade. O ativismo da burocracia lida com um tipo específico de ideia, que tem caráter político e que “precisa ser defendido contra forças poderosas de estabilidade ou mudança” (ABERS, no prelo). A concepção da necessidade de defesa de uma ideia depende da interpretação dos atores, que podem acreditar que suas visões e ideais estão sob ameaça – ou seja, envolve um julgamento do burocrata sobre uma dada situação. Abers (no prelo) argumenta que causas são intrinsecamente contenciosas, pois elas apenas existem por haver oposição a elas. Para tratar da relação entre ideias e práticas, a literatura de ativismo institucional parte também da concepção de prática como proativa para buscar oportunidades de defesa de uma dada causa (ABERS, no prelo). Estes indivíduos geram mudanças de dentro das organizações e instituições por meio da alteração de normas organizacionais, por mobilização, construção de alianças, dentre outros (ABERS, no prelo; GUTIÉRREZ, 2006; PETTINICCHIO, 2012).

Não só a literatura de mudança institucional, mas também a de implementação de políticas públicas e de burocracia, reconhece a importância da relação entre as interpretações e as ações dos agentes estatais. Autores de implementação de políticas públicas buscam entender, por exemplo, como percepções, julgamentos e interpretações sobre o trabalho influenciam as decisões dos implementadores dentro das instituições.

Nesse sentido, Maynard e Musheno (2003) reconhecem que um conjunto de fatores com dimensões legais e culturais operam na atuação dos burocratas e estão em constante disputa. O exercício da discricionariedade estaria relacionado às regras e, ao mesmo tempo, aos julgamentos que os atores fazem sobre seu público com base em suas noções morais de justiça e injustiça. Os autores argumentam que “a ação do burocrata é voltada mais para o cidadão do que para a regra, e os julgamentos dos trabalhadores são mais morais do que legais” (ibidem, p. 18). Ou seja, os burocratas atuam mais com base em seu julgamento sobre as pessoas do que adaptando regras às circunstâncias de um caso. Em contextos de limitações de recursos, os burocratas muitas vezes buscariam dar

um tratamento especial para uma parte específica do público que atende, “um tipo de tratamento que proveria para todos os cidadãos-clientes se tivessem recursos e energia” (idem, p. 12).

A discricionariade tem relação, portanto, com os processos de julgamento que os burocratas realizam sobre o público para adaptarem as regras e agirem conforme o que dá sentido ao seu trabalho. Ela seria influenciada positivamente, então, pelo que Tummers denomina *client meaningfulness* (ou significado para o cliente), ou a percepção que os burocratas de nível de rua têm de que sua implementação tem valor para seus clientes (2011, p. 530). Segundo este autor, a percepção descrita aumenta a vontade do burocrata de implementar uma dada política pública.

A literatura sobre implementação de políticas públicas também avança na compreensão das ações dos burocratas quanto a diversos outros aspectos que vão além das interpretações sobre o trabalho ao buscar entender os elementos que expliquem a variação nos comportamentos dos implementadores. Esses elementos são levantados por parte dos estudos em implementação que, para além do “espaço” para ação dos burocratas, buscam desvendar os elementos que expliquem os “usos” da discricionariade (LOTTA; SANTIAGO, 2017).

Matland (2009), por exemplo, chama atenção para a importância das dinâmicas organizacionais para entender como os burocratas agem. Segundo ele, compreensão do conflito na burocracia muda a forma como os burocratas buscam resolver problemas. Em situações conflituosas, passam a predominar a barganha e os meios coercitivos de controle, enquanto, em ambientes menos conflituosos, predominam a persuasão e o *problem solving* (idem, p. 157). Caso não se consiga chegar a acordos, um alto nível de conflitos na burocracia pode resultar em inação (idem, p. 156). Os conflitos podem decorrer de divergências quanto aos objetivos de uma política, ou quanto aos valores dos burocratas. Eles variam, também, conforme a sensibilidade da natureza da política e a importância do papel que o ator desempenha no processo decisório, como Matland afirma: “a intensidade do conflito aumenta com um aumento na incompatibilidade das preocupações, e com um aumento na percepção para cada ator de que algo importante está em jogo. Quanto mais importante a decisão, mais agressivo o comportamento será”²⁰ (ibidem, p. 157, tradução própria).

²⁰ Do original: The intensity of conflict increases with an increase in incompatibility of concerns, and with an increase in the perceived stakes for each actor. The more important a decision is, the more aggressive behavior will be. (MATLAND, 2009, p. 157)

Matland (2009) ainda dialoga com a discussão em torno da *problemática* da política ao desenvolver um modelo de implementação de políticas públicas composto não só pela dimensão do conflito, mas também da ambiguidade da política executada. Para o autor, a depender do nível de conflito e de ambiguidade da política, a dinâmica da implementação da política varia. Uma política com “baixo nível de ambiguidade” seria marcada pela clareza sobre quais atores devem atuar ao longo da implementação, pela estabilidade nos comportamentos dos burocratas, que desenvolvem procedimentos operacionais padronizados, e pela transparência sobre os recursos necessários para a execução da política pública (idem, p. 161). Assim, sua implementação seria pouco influenciada por elementos externos ao Estado, o que resultaria em resultados relativamente uniformes em diferentes contextos (idem). Por outro lado, uma política com alto nível de conflito e de ambiguidade seria caracterizada por uma “implementação simbólica”, em que há uma proliferação de interpretações sobre os objetivos da política, e uma competição em torno de qual seria a “visão correta” sobre o papel da organização. Nesses casos, os atores envolvidos na implementação tendem a formar coalizões com base nas definições específicas da política, vinculadas aos seus interesses. Assim, a “força da coalizão” no nível local determinaria os resultados da política, que variam conforme os diversos contextos (ibidem, p. 168).

Teorias que levam em consideração a inserção social do burocrata incluem as trajetórias e os atributos sociais dos agentes estatais como fatores explicativos para suas ações. Nesse sentido, a teoria da representação burocrática observa os valores do burocrata conforme sua experiência socializada e sua origem social (MEIER; O’TOLLE, 2006). Segundo essa teoria, espera-se que um burocrata compartilhe valores com pessoas que venham de um mesmo território, ou que tenham trajetórias sociais, características de gênero e de raça similares às dele. Também tratando a inserção social do burocrata, para Dubois (2010 *apud* ZACKA, 2012), o exercício da discricionariedade tem relação direta com o processo de construção de identidade e papel social dos atores da burocracia. O autor avalia que “nem burocratas impessoais nem clientes padronizados existem: apenas agentes sociais com personalidades individuais que, dentro de certas condições e limites dentro, são obrigados a desempenhar o papel do burocrata ou cliente impessoal ou padronizado” (2010 *apud* ZACKA, 2012, p. 303). O processo de implementação representaria a materialização da ação do Estado, em que elementos como classe, gênero

e raça influenciam o processo interativo no local de forma sutil, porém sistemática (ibidem, p. 305).

Assim, entendemos que o estudo da *segunda dimensão das capacidades burocráticas na prática* se dá por meio da análise da relação entre as interpretações dos burocratas a respeito das condições de seu trabalho (os principais problemas, sua liberdade e capacidades demandadas para que realizem um trabalho satisfatório) e as práticas que eles exercem quando buscam suprir as demandas por capacidades e a resolver problemas que enfrentam no dia a dia da implementação. Entendemos que a identificação de *papéis*, segundo a concepção de Peters (2009), apresentada na seção 1.1, desempenhados pelos burocratas ao buscarem desenvolver capacidades burocráticas na implementação de uma política, é uma forma de compreender a relação entre as práticas e as interpretações de forma dinâmica, como representações momentâneas de atitudes e visões de alguns atores perante situações específicas, que estão em constante mudança.

*

Com base no modelo teórico apresentado, vimos que as capacidades burocráticas no caso do licenciamento ambiental podem ser estudadas a partir da descrição das condições para a implementação da política, que são indissociáveis das ações dos burocratas que a implementam. Este trabalho busca explorar as duas dimensões no caso do licenciamento ambiental federal brasileiro. Observamos os elementos que caracterizem a “problemática” do licenciamento, e a discricionariedade e a autonomia da burocracia da DILIC. Em seguida, analisamos como os analistas ambientais do meio socioeconômico interpretam as condições para a ação e buscam agir em vias de mudá-las. Ao explorar a segunda dimensão da análise, ou seja, as ações e interpretações dos burocratas, também buscaremos elaborar uma análise exploratória dos elementos que podem explicar as diferenças na forma como os burocratas atuam e interpretam as condições de seu trabalho, com base nos diferentes aspectos considerados importantes para compreender os “usos” da discricionariedade na literatura de implementação.

Capítulo 2. O licenciamento ambiental federal brasileiro: origens e tendências

O licenciamento ambiental federal brasileiro (LAF) é um processo administrativo que tem como funções disciplinar e regulamentar o acesso aos recursos ambientais e sua utilização, assim como prevenir danos ambientais (SANCHEZ, 2013, p. 90) “de atividades e obras com significativo impacto ambiental, no âmbito nacional ou regional” (BRASIL, 1981). O conceito legal de “impacto ambiental” que vigora hoje no Brasil foi estipulado pela Resolução CONAMA 001/86, que baseia a avaliação de impacto ambiental (AIA) do licenciamento. Nela, estão incluídas questões sociais, como se pode ver nos incisos I e II abaixo:

Art. 1º Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.

O licenciamento ambiental vem ganhando destaque na agenda política nacional desde o aumento de investimentos públicos no setor de infraestrutura a partir dos anos 2000, que apontam o processo de emissão de licenças ambientais com um dos elementos cruciais para a implementação eficiente de grandes obras no Brasil (BANCO MUNDIAL, 2008; GOMIDE *et al.*, 2016). Apesar da visibilidade que o tema tem adquirido, poucos estudos e discussões buscam focar especificamente no aspecto social do processo, o que propomos fazer nesta parte do trabalho.

Neste capítulo, iremos primeiro apresentar as principais normas que operam sobre o licenciamento no nível federal de forma geral, bem como a agenda atual de debates a respeito de leis que podem alterar a maneira como o licenciamento ocorre hoje, chamando atenção para as controvérsias em torno dos aspectos sociais. Em seguida, nos voltaremos especificamente para a temática social do licenciamento, ou seja, o “meio socioeconômico”. Buscaremos, por meio da descrição da trajetória da institucionalização do licenciamento, lançar luz aos aspectos que nos ajudem a explicar a forma como a questão socioeconômica foi regulamentada como parte do processo formal de emissão de licenças.

2.1 Principais normas e debates atuais sobre o licenciamento ambiental

O principal marco na regulação do licenciamento ambiental no âmbito federal do Estado brasileiro se deu pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, quando ele e o estudo de impacto ambiental (EIA) foram incorporados à legislação federal como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA):

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:
III - a avaliação de impactos ambientais;
IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

As condições para a emissão da licença foram estipuladas pelo Artigo 10º da mesma lei, que determina:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. (Redação dada pela Lei Complementar 140, de 2011).

A lei do PNMA também foi responsável pela criação de uma estrutura articulada de órgãos nos níveis federal, estadual e municipal para a gestão ambiental brasileira denominada Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), cujos órgãos e papéis estão apresentados no quadro 1 abaixo:

Tabela 2. Estrutura do SISNAMA.

Instância	Órgão	Função
Órgão superior	Conselho de Governo	Assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais ^a .
Órgão consultivo e deliberativo	Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)	Assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida ^a .
Órgão central	Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República	Planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente ^a .
Órgãos executores	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes	Executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências ^b .
Órgãos Seccionais	Órgãos ou entidades estaduais	Responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental ^c .
Órgãos Locais	Órgãos ou entidades municipais	Responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições ^d .

a. Redação dada pela Lei 8.028, de 1990; b. Redação dada pela Lei 12.856, de 2013; c. Redação dada pela Lei 7.804, de 1989; d. Incluído pela Lei 7.804, de 1989.

Fonte: elaboração da autora com base na Lei 6.938/81.

A criação do CONAMA representa uma das principais inovações da lei, constituída como um mecanismo formal de participação que conta com a presença de representantes de diferentes órgãos federais, estaduais e da sociedade civil, incluindo o setor empresarial, sindical e organizações não governamentais²¹. A ele foram atribuídas diferentes funções, dentre elas a normatização do licenciamento ambiental, como definido no Artigo 8º da Lei 6.938/81, inciso “I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA” (Redação dada pela Lei 7.804, de 1989).

Já o IBAMA é uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), que foi constituído depois do PNMA por meio da fusão entre a antiga Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e os diversos órgãos ambientais encarregados da pesca, da borracha e das florestas²². A ele foi atribuído o papel de “promover o Licenciamento Ambiental como mecanismo de desenvolvimento sustentável do país”²³ no nível federal. A rigor, os estados têm primazia para realizar o licenciamento ambiental, e ao IBAMA cabe licenciar supletivamente os empreendimentos que estejam de acordo com os critérios apontados pela Lei Complementar (LC) 140 de 2011. Esta lei tinha como objetivo dar clareza às competências dos entes federativos para o licenciamento e estabelecer instrumentos de cooperação institucional entre eles. Segundo ela estipula, ao IBAMA cabe o licenciamento de empreendimentos e atividades (inciso XIV do Artigo 7º):

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;

²¹ Para acessar as entidades que compõem o CONAMA, ver: <http://www.mma.gov.br/port/conama/cons.cfm>. Acesso em 13 de março de 2017.

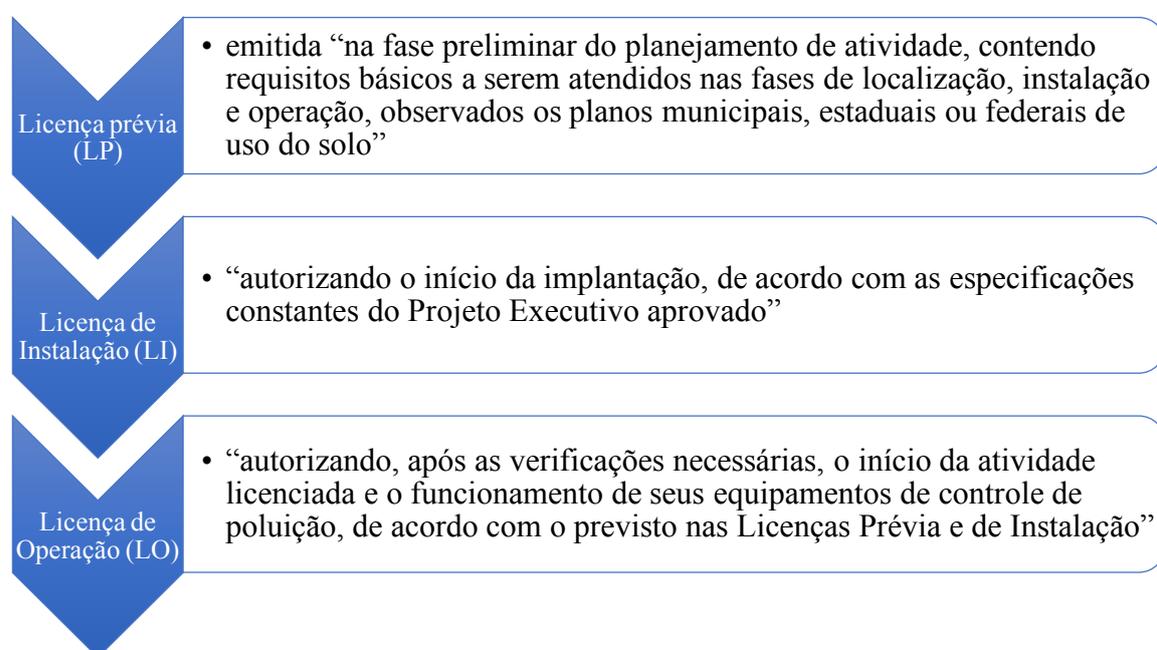
²² O IBAMA foi criado pelo Art. 2º da Lei 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Antes dele, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), criada pelo Decreto 73.030, de 30 de outubro de 1973, no âmbito do Ministério do Interior.

²³ Acesso em: http://www.IBAMA.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=614&Itemid=865. Dia 13 de março de 2017.

- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999;
- g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou
- h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

A Lei do PNMA foi regulamentada por meio do Decreto 88.351/83 (posteriormente revogado pelo Decreto 99.274/90). Nele foram estipulados os estágios do licenciamento ambiental, que corresponderia a um processo trifásico constituído por:

Figura 1. Processo trifásico do licenciamento ambiental federal brasileiro.



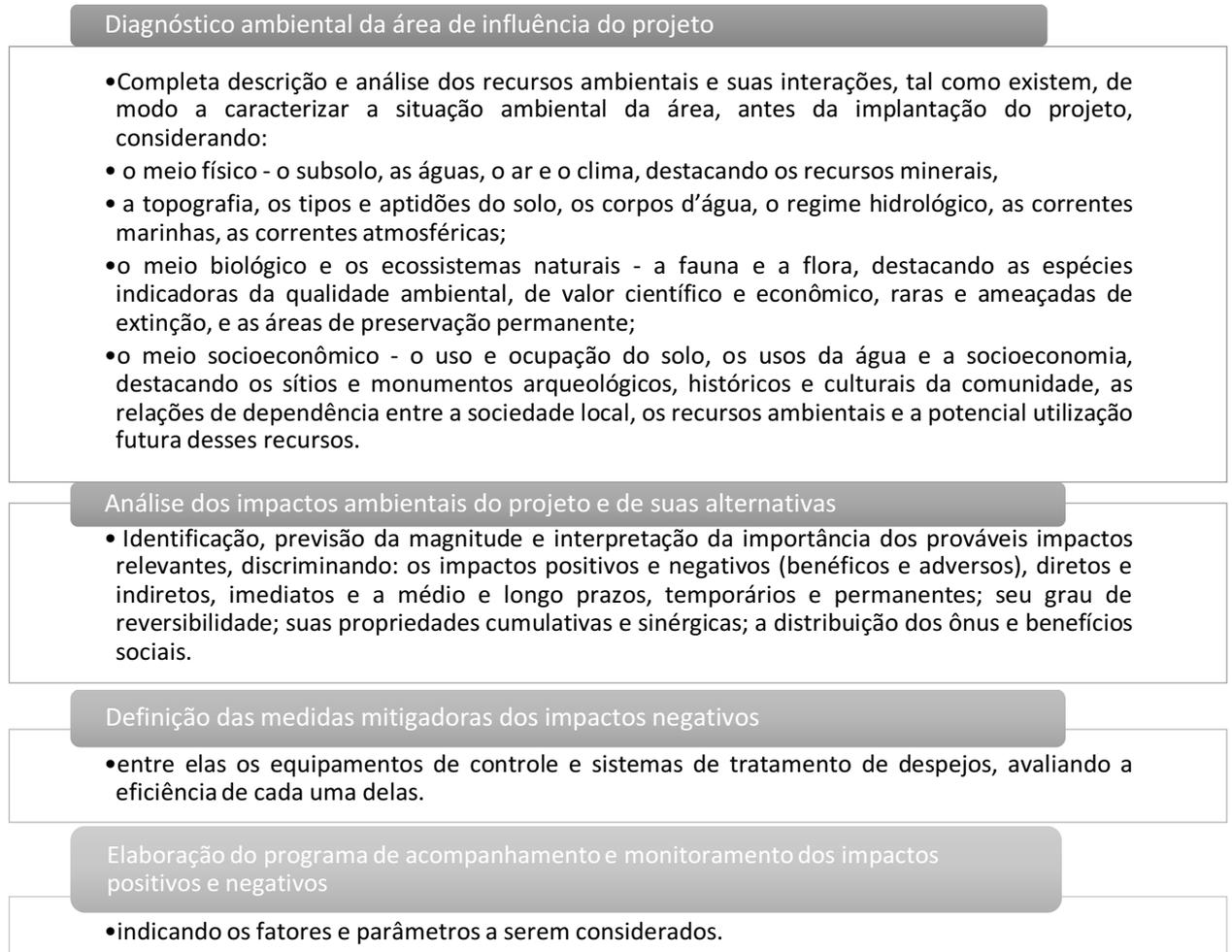
Fonte: Elaboração da autora com base no Decreto 99.274/90, Art. 19, incisos I a III.

As licenças seguem uma sequência lógica. A LP é solicitada quando o projeto do empreendimento ainda está sendo elaborado e ainda permite alterações e inclusão de alternativas tecnológicas. A LI é solicitada após a concessão da LP, em que o projeto é detalhado com base nas condicionantes estipuladas na primeira fase. A LO é, por sua vez, concedida após a construção do empreendimento e já está em condições para operar, caso tenha seguido as determinações da LI (SANCHEZ, 2013, p. 92).

O mesmo Decreto também estabeleceu que o CONAMA iria constituir atos para determinar os critérios para realização de estudo de impacto ambiental (EIA). Assim, ele emite resoluções que impactam diretamente a forma como o licenciamento é executado.

A primeira Resolução CONAMA, a 1 de 1986 dispõe “sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental”. Nela, o “meio socioeconômico” já aparece como parte constitutiva do estudo de diagnóstico ambiental, consolidando a previsão formal das questões sociais no licenciamento. Segundo seu Art. 6º, o estudo de impacto ambiental deve desenvolver, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

Figura 2. Atividades técnicas do EIA. Resolução CONAMA 001/86.

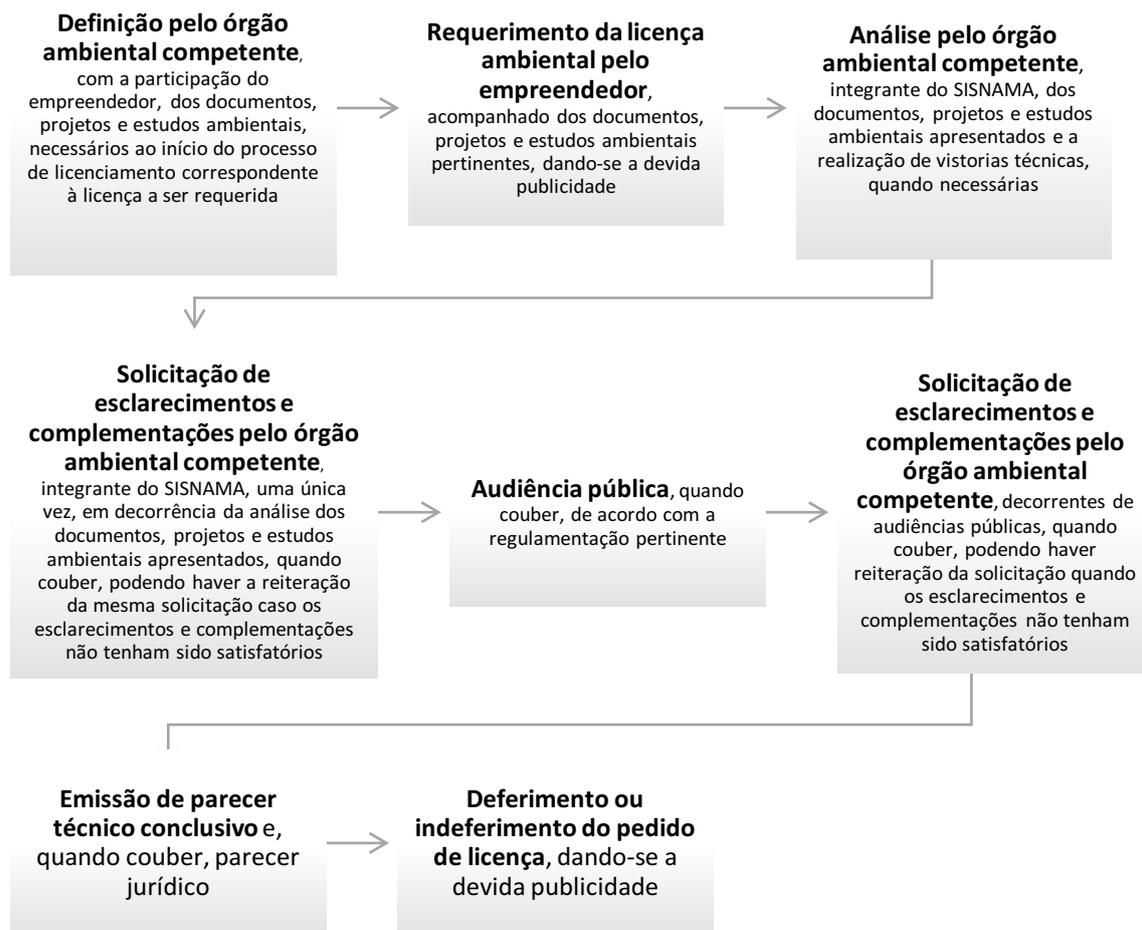


Fonte: Elaboração da autora com base na Resolução CONAMA 001/86.

Na Resolução CONAMA 001/86, também ficou prevista a obrigatoriedade de elaboração de uma versão do EIA com linguagem acessível, denominada Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), a ser apresentado ao público de forma objetiva e adequada a sua compreensão, “de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação”. Apesar de não regulamentar os pormenores de como deveria ser organizada, a resolução também prevê a realização de audiências públicas para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais.

A regularização das audiências públicas no licenciamento federal foi feita um ano depois, pela Resolução CONAMA 9 de 1987, apontando apenas procedimentos mínimos para que ocorra (SANCHEZ, 2013, p. 482). Ela define que uma audiência pode ser convocada quando o órgão de meio ambiente “julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos” (Art. 2º), e um formato básico de organização da audiência em seu Art. 3º: “a audiência pública será dirigida pelo representante do Órgão licenciador que, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo RIMA, abrirá as discussões com os interessados presentes”. A inserção da audiência no procedimento formal do IBAMA, bem como a estipulação das etapas gerais do licenciamento, foi feita pela Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997. Em seu Art. 10º, esclarece que o licenciamento ambiental deve seguir oito etapas:

Figura 3. Etapas do licenciamento.



Fonte: Elaboração da autora com base na Resolução CONAMA 237 de 1997

Regramento um pouco mais detalhado quanto ao procedimento do licenciamento, incluindo as audiências públicas, foi dado pela Instrução Normativa do IBAMA 184, de 2008. Em seu artigo 22º, determina que “o IBAMA providenciará a publicação de edital informando sobre os locais onde o RIMA estará disponível, abrindo prazo de quarenta e cinco dias para o requerimento de realização de Audiência Pública, quando solicitada”. Ela também estabelece o prazo de antecedência para a convocação de audiências e discorre sobre a forma como o RIMA, as informações sobre data, local, horário e os registros em ata devem ser disponibilizados.

Como se pode ver, os atos normativos apresentados são em sua maioria infralegais e estão longe de representar toda complexidade da legislação que opera sobre o procedimento do licenciamento ambiental. Quando somadas às normas subnacionais, os instrumentos legais do licenciamento constituem um conjunto de cerca de 30 mil componentes (HOFMANN, 2015, p. 53). A normativa nacional mais significativa que prevê o licenciamento ambiental é o inciso VI do § 1º do Artigo 255 da Constituição Federal do Brasil (CFB) de 1988:

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

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:
IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, **estudo prévio de impacto ambiental**, a que se dará publicidade;

Apesar de a inclusão do EIA à constituição ter coroado a importância da avaliação de impacto ambiental (AIA) na política ambiental brasileira, “o legislador federal pós-constitucional continua em débito com a Carta Magna” (VIANA, 2005, p. 3), visto que a lei ordinária prevista para regulamentar esse ponto ainda não foi promulgada. Esse vácuo legislativo resulta em insegurança jurídica nos atos administrativos do licenciamento, bem como abre caminho para uma constante discussão sobre propostas legislativas que buscam regulamentar o processo.

Recentemente, esses debates se intensificaram. Sobretudo a partir de 2015, foram promovidos desde seminários no Congresso Nacional com a presença instituições públicas, privadas e organizações da sociedade civil, até acaloradas discussões internas ao IBAMA com analistas e gestores de meio ambiente. Todas giram em torno das mudanças no licenciamento que têm ganhado destaque em diferentes instâncias. No Congresso Nacional, em uma rápida pesquisa por legislações sobre o licenciamento

ambiental, vemos que hoje tramitam (em conjunto ou não) um projeto de emenda à constituição (PEC) e 123 projetos de lei (PL) e projetos de lei complementar (PLP) – 106 na Câmara e 17 no Senado – que impactariam em algum nível a maneira como o licenciamento ambiental ocorre. Destes projetos, trinta na Câmara e cinco no Senado objetivam alterar estruturalmente o processo de emissão e licenças ambientais²⁴.

O atual enfoque em uma legislação que embase o licenciamento ambiental brasileiro decorre menos da necessidade de um arcabouço legal consistente do que da necessidade de reação a propostas legislativas recentes que visam à simplificação extrema do processo de licenciamento. Uma delas é o pacote de mudanças apelidado de Agenda Brasil, que propõe, por meio da PEC 65 de 2012, que seja acrescido ao Art. 225 da Constituição um artigo determinando que “a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente” (BRASIL, 2012, p. 1). Em resumo, tal proposta dispensaria o licenciamento ambiental para a construção de obras de significativa degradação do meio ambiente no território brasileiro, nos termos que conhecemos hoje, já que seria necessário apenas o EIA para que a obra fosse instalada e operada.

Desde a aprovação do parecer favorável à PEC 65 do Senador Blairo Maggi na Comissão de Cidadania e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados, o projeto centralizou os debates em torno do licenciamento e incitou diversas manifestações contrárias de entidades da sociedade civil e de instituições estatais – foram protocolados 23 ofícios e notas de repúdio de organizações estatais e sociais a respeito da PEC ao longo de sua tramitação²⁵. Segundo a atual presidente do IBAMA, hoje a proposta se encontra “inviabilizada politicamente pelo bem do país”²⁶, ou seja, não teria apoio político suficiente para ser aprovada. Em junho de 2016, o senador Randolfe Rodrigues emitiu parecer pela inconstitucionalidade à proposta²⁷, um sinal de que a matéria perdeu força na casa legislativa. Alguns atores interpretam que a PEC seria “o jabuti na sala” que, apesar de receber críticas de todos os setores, apresenta vícios que ainda podem ser inseridos em outras propostas (Entrevista 15).

²⁴ Dados coletados pelo site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em 2 de março de 2017.

²⁵ Dado coletado pelo site do Senado Federal, em 2 de março de 2017.

²⁶ Fala em “Seminário Nacional sobre Proposta de Lei Geral do Licenciamento Ambiental: polêmicas e desafios”, dia 6 de outubro de 2016, no IBAMA, Brasília-DF.

²⁷ A PEC 65 passou a tramitar em conjunto com a PEC 153, de 2015 em junho.

Outra proposta ainda em tramitação no Legislativo brasileiro é o PL do Senado 654/2015 conhecido como *fast-track*, que “dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional”. O principal foco do projeto é o encurtamento dos prazos para emissão de licenças de projetos considerados “estratégicos”. Estes correspondem às políticas mais complexas de serem executadas e que geram os maiores conflitos socioambientais. Para além das controvérsias em torno do mérito dos possíveis impactos que as mudanças propostas pelo projeto causariam, a presidente do IBAMA resume o debate ao afirmar que “não faz sentido simplificação para o que é mais complicado; fere a lei da lógica”²⁸. Apesar da incoerência apontada, o PLS se encontra desde o dia 2 (dois) de fevereiro de 2017 pronto para deliberação em Plenário no Senado Federal²⁹.

O avanço na tramitação desses projetos abriu “uma janela de oportunidade” (Entrevista 34) para que o arcabouço legal que opera sobre o licenciamento fosse amplamente discutido no governo. Dada a ameaça à manutenção do instrumento da forma como ocorre atualmente, o Poder Executivo vem articulando uma proposta de Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Ela está sendo construída com base em um substitutivo do deputado Ricardo Tripoli ao PL 3.729/2004, que hoje tramita com 17 apensos na Câmara dos Deputados. Seu objetivo é “uniformizar e sistematizar os procedimentos e critérios a serem adotados no licenciamento ambiental e na Análise Ambiental Estratégica (AAE)” (TRIPOLI, 2016, p. 2). Em sua versão de agosto de 2016, a proposta continha 73 artigos e 41 páginas de texto – define 28 conceitos no Artigo 3º e versa sobre questões das mais variadas, como os possíveis ritos a serem seguidos no processo (trifásico ou simplificado), o conteúdo dos estudos de impacto ambiental, a divulgação de informações, a participação pública, os prazos a serem seguidos, as despesas do licenciamento, dentre outros.

O panorama atual de debates sobre o licenciamento ambiental, aqui apenas breve e não exaustivamente descrito, evidencia que a política pública *ainda está em amplo processo de construção e de consolidação*. As discussões sobre as propostas legislativas se dão em um contexto de defesa da necessidade do licenciamento ambiental em si, contra uma percepção difundida de que ele representaria um “entrate” burocrático ao desenvolvimento econômico nacional – como apontado pelo relator da PLS 654/2015: “o

²⁸ Fala em “Seminário Nacional sobre Proposta de Lei Geral do Licenciamento Ambiental: polêmicas e desafios”, dia 6 de outubro de 2016, no IBAMA, Brasília-DF.

²⁹ Dado coletado pelo site do Senado Federal, em 2 de março de 2017.

moroso rito do licenciamento ambiental, em três fases, freia o desenvolvimento brasileiro e afasta novos investimentos, nacionais e internacionais, em empreendimentos desenvolvidos no país”.

Dentre os atores que discordam (em diferentes níveis) da ideia acima e reconhecem a importância do licenciamento ambiental, é possível identificar pelo menos duas visões diferentes a respeito das revisões legislativas sobre o instrumento que estão atualmente em debate³⁰. Parte dos atores defendem que uma norma geral sobre o licenciamento representaria uma modernização necessária da legislação, que poderia aumentar a previsibilidade e a celeridade ao processo e, assim, garantir a segurança jurídica aos atores nele envolvidos (sobretudo aos investidores). A segunda visão gira em torno de um questionamento dos pressupostos da primeira. Alguns atores criticam a ênfase que se dá à simplificação e à duração dos procedimentos, chamando atenção para a complexidade e a importância da dimensão social do licenciamento ambiental. Para este grupo, as mudanças propostas com base nos pressupostos da primeira visão representariam uma potencial ameaça aos direitos socioambientais adquiridos pela sociedade a partir do licenciamento ambiental.

Esse breve mapeamento evidencia que *a dimensão social do licenciamento ambiental é um tema que, dentro de uma agenda já fragilizada politicamente, se encontra ainda menos consolidado*. Em termos formais, as questões sociais do licenciamento são analisadas sobretudo (mesmo que não exclusivamente) pelos servidores do IBAMA que trabalham no “meio socioeconômico”, um dos três assuntos que compõem o EIA conforme o Art. 6º da Resolução CONAMA 001/86 (ver Figura 1). Enquanto grande parte dos atores, com diferentes visões sobre o licenciamento ambiental, reconhecem a importância da temática socioeconômica dos impactos sociais dos empreendimentos, há constantes “questionamentos se, de fato, teria que ter socioeconomia tão forte no licenciamento” (Entrevista 7).

Faltam estudos que enfocam especificamente a socioeconomia e busquem compreender como ela foi inserida e por que faz parte do licenciamento ambiental brasileiro. Por meio de uma rápida análise da trajetória da institucionalização do

³⁰ Esse mapeamento básico foi feito com base na análise de informações obtidas em oito seminários sobre o Licenciamento Ambiental de que a autora participou, entre 2015 e 2016. É evidente que os argumentos em torno das propostas legislativas sobre o licenciamento vão além das visões apresentadas, mas o intuito central dessa descrição era apresentar brevemente o eixo central do debate. Os atores a que me refiro vão desde representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, de autarquias federais, membros da academia e pesquisadores, políticos eleitos, burocratas do IBAMA *etc.*

licenciamento ambiental no Brasil com enfoque na inserção da temática social no processo, lançaremos o olhar para os possíveis motivos da fragilidade da socioeconomia no licenciamento.

2.2 Histórico do licenciamento ambiental com enfoque na dimensão social

Como o artigo 225 da CF de 88 aponta, o licenciamento ambiental no Brasil está intrinsecamente relacionado ao “estudo de impacto ambiental” (EIA), que é a base do instrumento de política ambiental denominado avaliação de impacto ambiental (AIA) (SANCHEZ, 2013, p. 48). As decisões tomadas no decorrer do procedimento administrativo do LAF são subsidiadas por análises técnicas resultantes do processo de AIA, realizadas pelos analistas de meio ambiente da DILIC (IBAMA, 2013, p. 12). Ou seja, o substrato e o conteúdo do procedimento do licenciamento é a avaliação de impacto que os analistas fazem, como uma analista entrevistada aponta:

“Quando você fala em processo do licenciamento ambiental, o nosso conceito é o processo, é o procedimento. Mas a gente sabe que o substrato do licenciamento é a AIA, que é o que a gente vai fazer antes, quando a gente vai avaliar viabilidade ambiental/tecnológica, durante, quando a gente faz acompanhamento de obra mesmo, e, depois, quando a gente vai avaliar as medidas mitigadoras” (Entrevista 15).

A institucionalização do licenciamento e da AIA se deu em conjunto no País e, assim como a criação de políticas ambientais brasileiras no geral, como resultado de uma colaboração histórica entre sociedade civil e Estado na defesa de pautas ambientalistas (ABERS, 2015). Ela é embasada na construção das compreensões legais sobre o conceito de meio ambiente e, no caso da socioeconomia, do reconhecimento da dimensão social no arcabouço legislativo que rege o processo do licenciamento (SANCHEZ, 2013).

Ainda no período militar, a atuação de atores de organizações sociais conservacionistas, cujos atores muitas vezes pertenciam também ao Estado, foi essencial como contraponto à lógica desenvolvimentista que operava na época. Por meio de um “ativismo baseado em pesquisa”, esses atores avançaram ideias e disseminaram informações sobre a proteção do meio ambiente, que ganhavam força, mesmo que de forma secundária, dentro do Estado (ABERS, 2015, p. 4). Essa atuação resultou na criação paulatina de diferentes instâncias e normativas essenciais para o avanço de políticas ambientais – como políticas ambientais regulatórias e a SEMA (Secretaria de Meio Ambiente). Uma característica central dessa “primeira onda ambientalista” que predominou no Brasil era a “fé inequívoca no avanço da ciência e na racionalidade

científica como o remédio apropriado para enfermidades ambientais” (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 13/74). Os atores conservacionistas³¹ se opunham às políticas desenvolvimentistas com argumentos científicos, uma forma de defender ideias ambientalistas dentro do Estado que não atingisse a demanda central por desenvolvimento econômico da época (2007, p. 20/104).

Foi a partir do período de transição democrática, da metade nos anos 70 aos 80, que ideias ambientalistas ganharam maior lastro e importância política, somando à lógica internacional de que a “década de 70 marca o despertar da consciência ecológica no mundo” (VIOLA, 1986, p. 23). Atores da segunda onda de ativismo pelo meio ambiente, denominada “novo ambientalismo”, passaram a se mobilizar contra políticas específicas, principalmente no nível local (ABERS, 2015). Ao mesmo tempo, essa fase foi marcada pela expansão econômica e territorial, impulsionada por investimentos amplos em projetos de infraestrutura – como a barragem de Itaipu e a rodovia Transamazônica. Ganharam visibilidade pautas relacionadas à construção de obras de infraestrutura, como foi o caso da campanha contra a construção de um aeroporto internacional na área metropolitana de São Paulo entre 1976 e 1978, que envolveu uma ampla coalizão de atores – incluindo desde organizações locais e jornalistas, até políticos e burocratas (HOCHSTETLER; KECK, 2007). Algumas pesquisas acadêmicas também discutiam a respeito dos impactos ambientais de projetos de grande vulto, como sobre barragem do Rio Tietê, em São Paulo (SANCHEZ, 2013, p. 66). O desenvolvimento fomentado por meio de grandes projetos estatais ou privados passava a ser visto como “socialmente excludente e ecologicamente destrutivo” (2013, p. 67). Assim, movimentos sociais, como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) – constituído no final dos anos 1970³² –, e diversos setores do movimento ambientalista se mobilizaram nesse período por maior controle ambiental nesse tipo de empreendimento.

As ideias dessa fase de transição tinham muito em comum com a noção de desenvolvimento sustentável que vinha ganhando força internacionalmente, baseada na percepção de que desenvolvimento e proteção ambiental poderiam ser compatíveis (ABERS, 2015, p. 8). Também no âmbito internacional, nesse período o AIA passou a ser reconhecido como um instrumento potencialmente eficaz para prevenção do dano

³¹ Ela foi vinculada ao Ministério do Interior em 1973 e coordenada por Paulo Nogueira Neto, fundador de uma das primeiras associações conservacionistas do Brasil, a Associação em Defesa do Meio Ambiente, criada em 1955.

³² Site do MAB. <http://www.mabnacional.org.br/content/1-final-da-decada-70-os-primeiros-passos>. Acesso em 10 de mar. de 2017.

ambiental e para promoção do desenvolvimento sustentável. Um marco central de sua institucionalização se deu a partir da lei da política nacional do meio ambiente dos Estados Unidos (EUA), a *National Environmental Policy Act* (NEPA) em 1969. A AIA foi nela sistematizada como atividade obrigatória de caráter prévio, ou seja, que deveria ser realizada antes da tomada de decisões do governo federal que pudessem gerar impactos ambientais negativos (SANCHEZ, 2013, p. 48). Por meio do NEPA, foi criado o Conselho de Qualidade Ambiental (CEQ), fundamental para que o objetivo central da lei fosse atingido, que era “incentivar e promover o bem-estar geral, criar e manter condições em que o ser humano e a natureza possam existir em harmonia produtiva, e atingir os anseios sociais e econômicos para as gerações presentes e futuras norte-americanas”³³ (NEPA, Sec 101(a)). Assim, vê-se com clareza que *a dimensão social* do meio ambiente já estava presente na legislação norte-americana, que determinava que as agências governamentais deveriam utilizar uma abordagem interdisciplinar, integrando ciências naturais *e sociais*, para o planejamento referente às tomadas de decisão (NEPA, Sec. 102, (a)).

A partir de então, a AIA ganhou visibilidade e foi difundida em diferentes jurisdições ao redor do mundo. Nos países em desenvolvimento, agências bilaterais e multilaterais de fomento ao desenvolvimento tiveram papel importante na adoção do AIA em países do Sul Global – como a *U.S. Agency for International Development* (USAID) e similares nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e bancos de desenvolvimento como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Grande parte delas passaram a incluir estudos ambientais em resposta a pressões de organizações ambientalistas que criticavam os importantes impactos ecológicos e socioculturais de grandes projetos por elas financiados (SANCHEZ, 2013)³⁴. A inserção do estudo de impacto ambiental no Brasil se deve muito pela influência dessas entidades. Os primeiros EIAs feitos no país se deram por exigência do Banco Mundial, que financiava parte dos projetos nacionais como as barragens de Sobradinho do Rio São Francisco e Tucuruí do Rio Tocantins, ambos na década de 70 (2013, p. 58).

³³ Do original: “to foster and promote the general welfare, to create and maintain conditions under which man and nature can exist in productive harmony, and fulfill the social, economic, and other requirements of present and future generations of Americans”.

³⁴ Foi o caso da USAID e do Banco Mundial, por exemplo. Um dos casos emblemáticos do Banco Mundial foram as críticas que recebeu pelo empréstimo que concedeu ao governo brasileiro para pavimentar a BR-364 de Cuiabá a Porto Velho em 1980, que induziu um processo de ocupação perverso, resultando em um amplo desmatamento e na dizimação de populações indígenas (SANCHEZ, 2013, p. 58).

Apesar de o desenvolvimento do EIA no nível nacional ter tido claras influências internacionais pelas exigências de organismos de cooperação, em projetos não financiados por atores externos, tais organismos não forneceram a lógica de funcionamento para o EIA, nem o ímpeto necessário para promover mudanças institucionais nos diferentes níveis do Estado brasileiro (WANDESFORDE-SMITH; MOREIRA, 1985, p. 226). A institucionalização do AIA no país iniciou-se, então, a partir de iniciativas de burocracias subnacionais da metade da década de 70, como é o caso do Rio de Janeiro (RJ) e Minas Gerais (MG) (idem). A experiência do primeiro merece destaque por ter tido efetivo impacto na posterior regulamentação do estudo de impacto ambiental no nível nacional (SANCHEZ, 2013, p. 67). A iniciativa de demandar EIA para emissão de licenças para fontes poluição no estado do Rio de Janeiro partiu de técnicos da burocracia da FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente), que viram na reorganização da estrutura de gestão ambiental do estado³⁵ uma oportunidade para aprimorar os processos de trabalho (1985). A criatividade dos servidores da FEEMA foi essencial para a proposta, pois “a oportunidade de ampliar o repertório de instrumentos para a gestão ambiental estatal foi percebida principalmente pelos servidores profissionais do departamento da FEEMA menos apegados às formas convencionais de agir”³⁶ (1985, p. 233, tradução da autora).

Os servidores propuseram a inclusão de um requerimento de relatório sobre os impactos ambientais das decisões regulatórias no sistema de licenças de fontes de poluição. A elaboração desse relatório, ou EIA, seria de responsabilidade do solicitante da licença, que deveria contratar consultores para fazê-lo. Aos técnicos da FEEMA caberia revisar a acurácia e completude do EIA, e nele seriam incluídos “impactos na água e no ar, de flora, fauna e variáveis demográficas e econômicas” (WANDESFORDE-SMITH; MOREIRA, 1985, p. 229). Ou seja, *ele já incluía alguns aspectos socioeconômicos* como uma vertente de análise. Mesmo sem prever meios participativos no processo de EIA, a primeira experiência de aplicação do EIA no RJ foi impulsionada

³⁵ Em 1970, o estado da Guanabara e do Rio de Janeiro se juntaram, o que incorreu na reorganização da estrutura de proteção ambiental do estado. Foram criadas a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA) com função de elaboração de políticas e a FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente) para unificar a *expertise* de proteção ambiental que estava fragmentada no estado (WANDESFORDE-SMITH; MOREIRA, 1985, p. 227).

³⁶ Do original: “The chance this [the state government reorganization] provided to enlarge the repertoire of policy instruments for state environmental management was most clearly perceived by the professional staff of the department in FEEMA least attached to conventional ways of doing business” (WANDESFORDE-SMITH; MOREIRA, 1985, p. 233).

pela pressão social feita a um plano de desenvolvimento da região de Itaipu de Niterói (1985, p. 232).

Não à toa, o licenciamento ambiental é hoje evocado como “uma conquista da sociedade”³⁷ por diferentes organizações e entidades da sociedade civil brasileira. Além deles, os servidores da FEEMA também foram importantes em razão do desenvolvimento de capacidades e pela pressão que exerceram pelo desenvolvimento do EIA no estado. A ação mais importante que executaram foi criar um plano de trabalho para aumentar seu conhecimento sobre EIA, o que lhes asseguraria o reconhecimento entre seus pares e seus superiores como uma fonte de *expertise* no assunto³⁸. A capacidade que adquiriram foi importante para a institucionalização do AIA tanto no nível estadual como no nacional, como a criação do modelo de licenciamento ambiental vigente no estado do Rio de Janeiro até 2009, o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras (SLAP) – instituído no Estado do Rio de Janeiro pelo Decreto-Lei 1.633/1977³⁹. Seguindo parâmetros semelhantes, as primeiras normas nacionais referentes ao AIA tratavam dos impactos de poluição, com destaque para a Lei 6.803 de 2 de julho de 1980. A lei apresentava apenas uma regularização mínima do EIA, sem apresentar seu conteúdo ou a forma de ser executado. Seu trecho que trata do EIA foi dado pela Sociedade Brasileira de Direito de Meio Ambiente, importante entidade de especialistas do direito ambiental brasileiro que, mais tarde, compôs o CONAMA:

Art. 10. Caberá aos Governos Estaduais, observado o disposto nesta Lei e em outras normas legais em vigor:

§ 2º Caberá exclusivamente à União, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, aprovar a delimitação e autorizar a implantação de zonas de uso estritamente industrial que se destinem à localização de polos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei.

§ 3º Além dos estudos normalmente exigíveis para o estabelecimento de zoneamento urbano, a aprovação das zonas a que se refere o parágrafo anterior,

³⁷ Afirmação feita por representante da Organização Não Governamental (ONG) SOS Mata Atlântica no Seminário “Licenciamento Ambiental e Estudo de Impacto Ambiental para Obras Públicas e Privadas”, na Câmara dos Deputados em setembro de 2016.

³⁸ Segundo Wandesforde-smith & Moreira (1985): “o programa foi financiado pelo Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas pelo seu escritório regional da América latina por 3 anos, desde 1980. Um grupo de estudos em meio ambiente dentro do departamento conseguiu participar de encontros internacionais e *workshops* sobre EIA, trazer *experts* e consultores de outros países e obter uma livreria com materiais de EIA difíceis de serem obtidos até então. Eles obtiveram um nível de visibilidade e competência que lhes deram respeito e legitimidade, no Brasil e no exterior.” (1985, p. 235 tradução da autora).

³⁹ Site do Inea:

<http://www.inea.rj.gov.br/Portal/MegaDropDown/Licenciamento/LicenciamentoAmbMun/index.htm>.

Acesso em 15 de março de 2017.

será precedida de *estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto*, que permitam estabelecer a confiabilidade da solução a ser adotada.

Foi por meio da PNMA que a AIA e o licenciamento ambiental foram efetivamente inseridos na legislação brasileira, já na década de 80. A concepção de meio ambiente da PNMA abarca o elemento humano como “forma de vida”, ao considerá-lo “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Sua perspectiva de poluição já aponta com um pouco mais de clareza ao “*continuum* entre ser humano-cultura-natureza”⁴⁰ e foi posteriormente adotada pela Resolução CONAMA 001/86 para a definição de “impacto ambiental”, que baseia a AIA do licenciamento, em que as “atividades sociais e econômicas” são incluídas – ver início do capítulo 2.

Como já foi apresentado, a mesma resolução prevê audiências públicas e a elaboração de estudos ambientais que incluem o meio socioeconômico e são acessíveis ao público leigo (RIMA), marcas de uma perspectiva relativamente participativa. Tanto a resolução 001/86 como a PNMA foram constituídas no fim da transição democrática brasileira, marcada por intensas mudanças em instituições e nos movimentos ambientalistas (HOCHSTETLER; KECK, 2007). Estas mudanças decorreram em parte do fortalecimento do socioambientalismo, cujas ideias ligavam a degradação ambiental à justiça social, dando centralidade aos princípios democráticos e à importância da participação social. Em seu sentido mais forte, o socioambientalismo dizia respeito ao entendimento de que, “no campo do desenvolvimento, favorecer os pobres e proteger o meio ambiente eram objetivos que se reforçam mutuamente” (2007, p. 38/128).

A concepção de socioambientalismo e os avanços alcançados até então na política ambiental nacional foram consagrados pela Constituição Federal (CF) de 1988, em que o “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, somou ao rol de direitos humanos no Brasil – seguindo no mesmo sentido da corrente internacional de expansão dos direitos humanos tradicionais, consagrada na Declaração de 1948. Assim, a Constituição torna a dimensão social, ao menos em teoria, parte integrante de qualquer política ambiental a ser implementada no país, já que os bens naturais e os bens culturais seriam indissociáveis. Outro aspecto central no texto constitucional é o peso dado à participação social e à transparência na gestão de recursos ambientais, ao prever a publicidade de instrumentos de avaliação de

⁴⁰ Subprocuradora Débora Duprat, da 6ª Câmara da Procuradoria Geral da República (PGR) no SEMINÁRIO “Licenciamento Ambiental: Realidade e Perspectivas, dia 05 de novembro de 2015 na PGR.

impacto e o efetivo controle social sobre as políticas públicas (SANTILLI, 2005, p. 36).

Como argumenta Santilli:

O texto constitucional revela a compreensão de que não basta proteger a biodiversidade: a diversidade de espécies, genética e de ecossistemas, sem assegurar a diversidade cultural que está intimamente relacionada a esta. A síntese socioambiental está presente na interface entre biodiversidade e sociodiversidade, permeada pelo multiculturalismo, pela pluriétnicidade e pelo enfoque humanista. (SANTILLI, 2005, p. 60)

A centralidade do elemento humano nas considerações sobre meio ambiente e a inclusão da participação social como requisito da AIA seguiram uma tendência internacional, de tratados e convenções assinados por diferentes países. Nesse sentido, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento⁴¹ (construída na Rio-92) estipula, em seu princípio nº 1, que “os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”. Quanto à participação social, a Convenção sobre Diversidade Biológica, também resultado na Rio-92, determina, em seu artigo 14^o que se deve “permitir a participação pública nesses procedimentos” – fazendo referência aos procedimentos de avaliação e minimização de impactos negativos⁴². Em 2004, outra importante Convenção foi promulgada pelo governo brasileiro, a 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Ela tem como foco a garantia de efetiva participação de povos indígenas e tribais nas tomadas de decisão a respeito de “programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente”, além de estipular a necessidade de se avaliar os impactos sobre tais povos para atividades desenvolvimentistas – como mostra seu artigo 7^o (grifos da autora):

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, *esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.*
2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria.
3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam *efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento previstas possam ter sobre esses povos. Os*

⁴¹ Site da ONU: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 16 de março de 2017.

⁴² Site do MMA: <http://www.mma.gov.br/destaques/item/7513>. Acesso em 16 de março de 2017.

resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.

4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

Fica claro, assim, que tanto atores da burocracia estatal como da sociedade tiveram central importância nos primeiros passos da institucionalização do licenciamento ambiental no Brasil. A inserção da temática social decorre tanto de tendências internacionais quanto da iniciativa de atores estatais e sociais na busca pela garantia da consideração dos impactos socioeconômicos no processo de AIA e de emissão de licenças.

Todos os elementos formais e legais apresentados fortalecem o meio socioeconômico do licenciamento ambiental de alguma maneira – respaldam-no e legitimam-no perante a sociedade civil e o direito ambiental e o tornam parte integrante da política regulatória ambiental. Entretanto, *a implementação dos mecanismos da AIA e do licenciamento revelam complexidades não previstas legalmente*. Apenas a execução dos estudos de impacto nos informa sobre os diferentes desafios que o licenciamento impõe, já que, como apontou um dos criadores NEPA dos EUA, seria o EIA que garantiria “a implementação prática dos princípios retóricos enunciados [na NEPA]” (SANCHEZ, 2013, p. 49). O processo de execução da NEPA demandou muitas adaptações, por meio das quais seus objetivos foram expandidos, e o impacto da lei extrapolou suas expectativas iniciais (2013, p. 49). Além disso, como vimos nos atuais debates sobre as propostas legislativas em tramitação no Congresso, a temática social é constantemente questionada, o que evidencia que ela ainda está em processo de consolidação.

Nos capítulos seguintes, nos debruçaremos especificamente sobre esse processo, buscando entender a fundo o desenvolvimento das capacidades burocráticas necessárias para o fortalecimento do meio socioeconômico no LAF, levando em consideração sua complexidade e a atuação dos burocratas que o implementam.

Capítulo 3. As “condições” para a implementação do licenciamento ambiental federal brasileiro

Neste capítulo, exploraremos a primeira dimensão da análise de *capacidades burocráticas na prática*: as condições para a implementação da política pública. Essa dimensão é entendida pela relação entre três elementos que podem limitar ou favorecer a ação dos burocratas: a “problemática” da política e a discricionariedade e a autonomia da burocracia implementadora. Lembrando que entendemos discricionariedade como a liberdade de ação do burocrata, limitada por aspectos formais e informais de um dado contexto institucional. Já autonomia se refere à capacidade de influenciar o processo decisório em dois sentidos: a) poder influenciar os tomadores de decisão; e b) poder tomar decisões próprias (ABERS; SANTIAGO, 2017, no prelo). A problemática diz respeito a diferentes elementos que tornam a política mais ou menos difícil de ser implementada, como a complexidade da temática de que trata, a clareza dos objetivos, o número de públicos-alvo, os atores envolvidos na implementação da política, dentre outros. A depender desses elementos, uma política pode aumentar o escopo da ação dos burocratas ou tornar a adaptação aos contextos mais importantes, ou, ainda, demandar mais capacidades dos atores que a executam – ou seja, podem influenciar a discricionariedade e a autonomia da burocracia.

A partir do panorama do licenciamento ambiental e da socioeconomia apresentado no capítulo anterior, buscaremos entender como a “problemática” do meio socioeconômico do licenciamento ambiental influencia a liberdade e a capacidade de ação dos analistas de meio ambiente que trabalham nesse meio. Para isso, na seção 3.1, apresentamos as informações sobre a discricionariedade da burocracia, que diz respeito às atribuições formais dos analistas ambientais e seu papel formal no processo decisório, e como sua liberdade é determinada pelas normas e padronizações internas do IBAMA, de forma geral. Na seção 3.2, iremos apresentar aspectos que nos informem sobre a autonomia do burocrata, como suas capacidades técnicas e propensão a influenciar o processo decisório.

Em seguida, na seção 3.3, descrevemos a complexidade da matéria do meio socioeconômico do licenciamento, do conteúdo e do contexto da implementação da política, levantando os aspectos que podem aumentar ou diminuir o “espaço” para a ação dos analistas de meio ambiente e as capacidades dos analistas para agir conforme a teoria de Cleaves (1980).

Para a análise deste capítulo, utilizaremos como fontes principais de informação as entrevistas qualitativas realizadas e os documentos coletados no trabalho de campo. Também nos servimos dos dados do *survey online* com burocratas da área de infraestrutura aplicado pela ENAP em parceria com o IPEA durante os meses de outubro e novembro de 2015 (FREIRE *et al.*, 2016) – ver detalhes na seção de metodologia da introdução. A análise dos dados foi feita pela comparação entre dois grupos: os respondentes do IBAMA e os burocratas das demais carreiras. Essa comparação foi feita pelo teste paramétrico qui-quadrado, que nos permite identificar quais diferenças são significativas, ou seja, importantes para entender o licenciamento. Lembrando que, quando utilizamos informações das entrevistas qualitativas, os nomes dos entrevistados e seus respectivos cargos foram omitidos, e o gênero feminino foi utilizado para se referir tanto a entrevistadas mulheres quanto homens – às vezes tivemos que alterar alguns trechos por questões de concordância de gênero nas entrevistas.

3.1 Discrecionalidade: atribuições e limites formais da atuação do analista ambiental

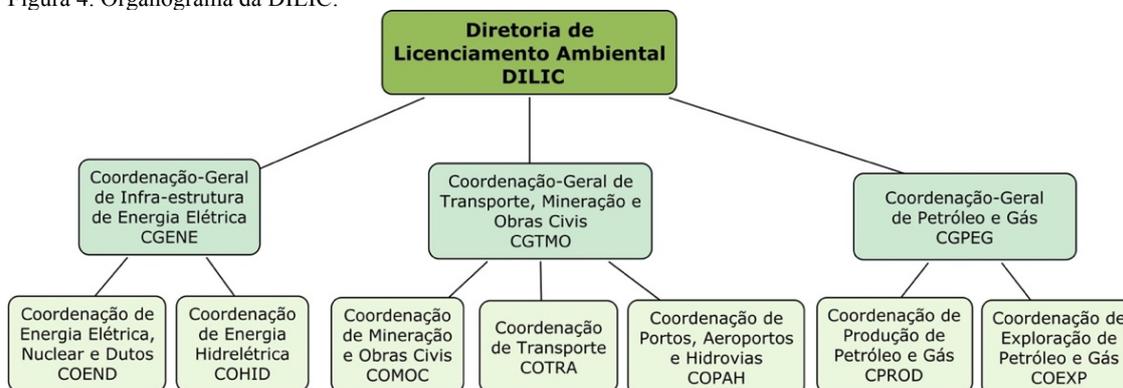
“Tem um grupo, que talvez seja o mais forte aqui do IBAMA, que defende que o projeto de educação ambiental seja mais emancipatório, mais ao lado do cidadão, dar a ele um instrumento de diálogo de inserção na sociedade, de como ele usa o processo para se empoderar, para fazer reivindicações políticas... para atuar de forma mais qualificada sobre o licenciamento. O setor de petróleo e gás é o que mais usa essa vertente. É um programa muito participativo, extremamente forte nos licenciamentos de petróleo e gás. Oficinas participativas, construção de diagnósticos participativos, definição de projetos a partir da realidade local. É uma visão muito comunitária. O licenciamento gira em torno da educação ambiental. Já tem gente aqui que é exatamente o oposto, que o licenciamento ambiental deveria ser mais utilitarista, no sentido de dar à população a capacidade de intervir naquele empreendimento como elemento da paisagem. (...). Tem gente que defende que nem devia trabalhar com isso, mas sim só com o trabalhador usado na obra. Mais uma lógica de capacitação, de ensinar que não deve caçar, pescar, que deve respeitar o espaço”.

(Entrevista 9)

Dentro do IBAMA, a Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) é a unidade responsável pelas atividades de “coordenação, controle, supervisão, normatização, monitoramento, execução e orientação para a execução das ações referentes ao

licenciamento ambiental, nos casos de competência federal”⁴³. Ela é constituída por 6 (seis) Coordenações, distribuídas em 3 (três) Coordenações Gerais, responsáveis por diferentes tipologias de obras (infraestrutura e energia elétrica; transporte, mineração e obras civis; e petróleo e gás)⁴⁴ – vide figura abaixo.

Figura 4. Organograma da DILIC.



Fonte: Site do IBAMA (14/3/2016).

O burocrata “de linha de frente” do licenciamento é o analista ambiental que trabalha nas diferentes coordenações da DILIC. A lei que cria a carreira de Especialista em Meio Ambiente determina que o analista ambiental tem como atribuições formais (Art 4º da Lei 10.410, de 11 de janeiro de 2002):

I – regulação, controle, fiscalização, licenciamento e auditoria ambiental; II – monitoramento ambiental; III – gestão, proteção e controle da qualidade ambiental; IV – ordenamento dos recursos florestais e pesqueiros; V – conservação dos ecossistemas e das espécies neles inseridas, incluindo seu manejo e proteção; e VI – estímulo e difusão de tecnologias, informação e educação ambientais.

Cabe ao analista ambiental das diferentes coordenações da DILIC fazer o acompanhamento administrativo e a construção dos produtos técnicos, a partir de quando o processo é formalmente iniciado por meio preenchimento da Ficha de Caracterização de Atividade (FCA) pelos empreendedores no site do IBAMA. Com base na tabela abaixo, vemos que os analistas produzem todos os componentes apresentados na coluna “saída”, com exceção dos deferimentos ou indeferimentos dos requerimentos de licença (LP, LI e LO). O que está na parte de “entradas” é de atribuição dos solicitantes das licenças, ou dos outros órgãos e atores envolvidos no processo.

Tabela 3. Relação entre as etapas dos processos LAF e AIA, destaque aos marcos de cada etapa - entradas e saídas.

ETAPAS DO LAF	ETAPAS DA AIA	Entradas	Saídas
Análise de Competência	Triagem de Projetos (considerando	- Solicitação de Licenciamento Ambiental Federal	- Deferimento ou Indeferimento da solicitação de LAF

⁴³ <https://www.IBAMA.gov.br/licenciamento/>. Acesso em 29/2/2016.

⁴⁴ A estrutura do IBAMA da maneira como está apresentada está em processo de mudança ainda em 2017.

	abrangência dos impactos ambientais)	(Ficha de Caracterização de Atividade – FCA)	
Instauração do Processo	–	- Solicitação de LAF deferida	- Processo Instaurado
Elaboração de Termo de Referência – TR	Definição de Escopo dos Estudos Ambientais	- Processo Instaurado; - FCA; - Contribuições dos envolvidos (ao Termo de Referência).	- Termo de Referência – TR (define o tipo de estudo e escopo a ser abordado)
Análise do Requerimento de Licença Prévia – LP	Análise Prévia dos Impactos Ambientais	- Requerimento de LP - Estudo de Impacto Ambiental; - Contribuições dos Envolvidos (à análise dos estudos);	- Ata de Audiências Públicas; - Relatórios de Vistorias Técnicas; - Parecer Técnico; - Deferimento ou Indeferimento do Requerimento de LP
Análise do Requerimento de Licença de Instalação – LI	Análise da proposta de Mitigação e Gestão dos Impactos Ambientais	- Requerimento de LI; - Plano Básico Ambiental – PBA (Programas Ambientais).	- Relatórios de Vistorias Técnicas; - Parecer Técnico; - Deferimento ou Indeferimento do Requerimento de LI.
Acompanhamento de condicionantes pós-LI	Acompanhamento da Gestão dos Impactos Ambientais (Programas Ambientais fase de instalação)	- Relatórios de acompanhamento dos Programas Ambientais; - Relatório de execução do PBA Consolidado.	- Documentos técnicos de análise dos resultados da mitigação e gestão dos impactos ambientais.
Análise do Requerimento de Licença de Operação – LO	Análise da proposta de Mitigação e Gestão dos Impactos Ambientais	- Requerimento de LO; - Plano Básico Ambiental – PBA revisado para a fase de operação.	- Relatórios de Vistorias Técnicas; - Parecer Técnico; - Deferimento ou Indeferimento do Requerimento de LO.
Acompanhamento de condicionantes pós-LO	Acompanhamento da Gestão dos Impactos Ambientais (Programas Ambientais fase de operação)	- Relatórios de acompanhamento dos Programas Ambientais; - Relatório de execução do PBA Consolidado.	- Documentos técnicos de análise dos resultados da mitigação e gestão dos impactos ambientais.

Fonte: Guia prático FCA (IBAMA, 2013).

As decisões sobre o deferimento ou indeferimento da licença são tomadas pela Presidência do IBAMA. Para decidir, o(a) presidente conta com o apoio da Comissão de Avaliação e Aprovação de Licenças Ambientais, criada por meio da Instrução Normativa 11 de 22 de novembro de 2010 para analisar e assessorar na concessão das licenças de competência do IBAMA⁴⁵. Essa comissão é convocada pela Presidência do órgão, e as análises feitas são embasadas nas informações disponibilizadas no Relatório do Processo

⁴⁵ A comissão é composta por algumas diretorias do IBAMA: Diretoria de Licenciamento Ambiental - DILIC; Diretoria de Qualidade Ambiental - DIQUA; Diretoria de Proteção Ambiental - DIPRO; Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas - DBFLO; Procurador Chefe Nacional da PFE/IBAMA.

de Licenciamento (RPL), que inclui “os pareceres técnicos emitidos e as condicionantes ambientais estabelecidas para o licenciamento” (IN 11/2010). Ou seja, as decisões são tomadas com base nos documentos técnicos produzidos pelos analistas de meio ambiente e por órgãos intervenientes, adicionadas a possíveis ressalvas da Coordenação, da Coordenação Geral e da Diretoria. Nas etapas de acompanhamento de condicionantes pós-licença, as atividades são desempenhadas pelos analistas ambientais diretamente, sob a orientação e observação das coordenações diretas.

O trabalho interno nas coordenações é dividido em equipes, compostas por analistas normalmente especializados em um dos “meios” da AIA, ou seja, entre meio físico, biótico (que, por sua vez, é subdividido em fauna e flora) e socioeconômico. Um dos membros da equipe é designado a ser o Técnico Responsável pelo Projeto (TRP), cujos papéis são:

- Acompanhar e manter o coordenador informado sobre o andamento do processo, inclusive sobre prazos;
- Articular com os técnicos de outras diretorias partícipes do processo.
- Providenciar:
 - a alimentação e atualização do processo no SisLic;
 - a organização do processo;
 - a elaboração de documentos referentes ao andamento do processo. (IN 184/2008)

Não só o TRP, mas todos os demais analistas da equipe devem acompanhar um processo técnico-administrativo que envolve diferentes funções, como “análise de programa ambiental, de cumprimento de condicionante ambiental, atendimento de pedidos de órgãos externos, de controle (MP federal, estadual), ONGs, processos judiciais (...)” (Entrevista 10)⁴⁶. O papel do analista também envolve a realização de “atividades de campo” (Entrevista 7), como a realização de vistorias e audiências públicas nos locais impactados pelo empreendimento.

No caso do licenciamento ambiental no meio socioeconômico, os analistas que trabalham nesse meio atuam em articulação com órgãos intervenientes – como Fundação Nacional do Índio (Funai), Fundação Cultural Palmares (FCP), Ministério da Saúde (MS), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), entre outros -, que adicionam contribuições ao Termo de Referência (TR) e à análise de EIA/RIMA, mas

⁴⁶ Lembramos mais uma vez que os nomes dos entrevistados e seus respectivos cargos foram omitidos, e o gênero feminino foi utilizado para se referir tanto a entrevistadas mulheres, como homens. Essa medida, além de garantir linguagem inclusiva, dificulta ainda mais a identificação dos servidores, já que, por vezes, apenas uma analista mulher do meio socioeconômico de uma dada coordenação foi entrevistada. Algumas alterações nas falas foram feitas quando o gênero masculino era utilizado.

formalmente cabe aos analistas do licenciamento analisar as informações fornecidas por eles e tomar as decisões relacionadas ao aspecto antrópico do licenciamento.

Como se pôde ver, os analistas desempenham diversas funções, tanto administrativas quanto de conteúdo, que incluem deslocamento ao local impactado pelas obras licenciadas. Ao exercer tais tarefas, eles atuam com relativa discricionariedade. Quando comparados aos burocratas de outras carreiras do setor de infraestrutura, os analistas ambientais da DILIC afirmam ter mais flexibilidade para agir do que os servidores dos demais órgãos. Uma das perguntas do *survey* da ENAP informa sobre a percepção do burocrata sobre seu nível de discricionariedade, com base na definição do processo de trabalho. Pouco menos de um quarto (24%) dos servidores do IBAMA concordou parcial ou totalmente com a afirmação: “Considero a metodologia de meu trabalho bem definida”, comparado com 37% dos funcionários de outras carreiras (ver tabela abaixo). Reafirmando essa informação, uma analista ambiental entrevistada aponta: “no dia a dia, a gente não tem tanta clareza das regras atuando (...) não temos clareza de procedimento, sobre o que temos que fazer, de como fazer as análises” (Entrevista 8).

Tabela 4. Discricionariedade do burocrata.

Afirmação	Contagem e Porcentagem dos que concordam parcial ou totalmente com a afirmação			Qui-quadrado de Pearson		
	Outras Carreiras	IBAMA	Total	Valor	df	Sig. Assint. (2 lados)
Considero a metodologia de meu trabalho bem definida.	739	41	780	12,053 ^a	2	,002
	37,0%	24,1%	36,0%			

a. 0 células (0,0%) esperam contagem menor do que 5.

Fonte: (ABERS; SANTIAGO, 2017, no prelo).

A complexidade do arcabouço legal que opera sobre o licenciamento é um dos fatores que explica a discricionariedade dos analistas ambientais do IBAMA. Existem hoje em torno de 30 mil regramentos que regem o processo de emissão de licenças no Brasil, sendo a maior parte deles infralegal – como vimos no capítulo anterior. Esse grande número de normas resulta na sobreposição de regras e na falta de clareza sobre as melhores formas de implementação do instrumento licenciador nos diferentes contextos (HOFMANN, 2015, p. 53).

Os aspectos formais sobre o papel do analista ambiental o deixam livre para que defina como o processo será encaminhado, depois de estipuladas as prioridades sobre quais empreendimentos devem ser analisados primeiro. A forma como as prioridades são definidas e como os diferentes projetos são distribuídos entre as equipes é atribuição do coordenador direto do analista e varia entre as diferentes coordenações do IBAMA. Como afirma uma ex-diretora da DILIC, “nem tudo é controlável pelas prioridades. O processo não necessariamente reflete a demanda. Quem vai demandar vistoria, alertar o gestor que ‘oh, tem que fazer tal coisa. Estou com x demandas, qual eu priorizo?’, isso tudo é o analista que define” (Entrevista 41).

Grande parte da discricionariedade do analista ambiental diz respeito à forma como aplica seu conhecimento técnico e como constrói sua análise. Tal discricionariedade incorre na aplicação de diferentes metodologias para a condução das análises técnicas, como a forma de definir o escopo de mitigação de impacto. Como aponta uma analista de meio ambiente da DILIC, “uns falam que tem que mitigar 100% dos impactos, outros dizem que tem que mitigar o máximo dos impactos sem elevar muito os custos da obra” (Entrevista 15). Os analistas também definem os programas a serem executados como condicionantes, que podem variar dentro de um conjunto de programas consolidados existentes, ou serem criados conforme as necessidades do empreendimento.

Na área da socioeconomia de hidrelétricas, por exemplo, uma analista apontou que há um *default* de programas que normalmente todo empreendimento faz: “no caso das hidrelétricas, tem os programas de Educação Ambiental, de Comunicação e de Indenização. Às vezes, na região amazônica, tem um programa de saúde elaborado conjuntamente ao Ministério da Saúde por causa da malária (...)” (Entrevista 6).

Apesar de algumas vezes haver programas semelhantes, a forma como eles são analisados pode variar, bem como outros podem ser criados para as diferentes características dos grupos e comunidades, “específicos para os modos de vida deles” (Entrevista 41). Ao tratar do programa de Educação Ambiental, por exemplo, uma entrevistada afirma que há diferentes interpretações quanto à sua importância e melhores formas de executá-lo, como ficou claro nas diferentes maneiras de compreender a educação ambiental na epígrafe desta seção.

Além dessas diferentes visões entre os burocratas sobre a melhor forma de desempenharem suas funções ao executarem a AIA, cada coordenação da DILIC, responsável por licenciar diferentes tipologias de empreendimentos, tende a apresentar

dinâmicas e parâmetros de implementação variadas, o que evidencia a heterogeneidade interna do IBAMA quanto aos modelos de gestão.

Segundo uma coordenadora da DILIC entrevistada, “se tem uma consultoria que faz trabalhos para EIA/RIMA para hidrelétrica e também para portos, por exemplo, ela vê dois ‘IBAMAs’. Vai pensar: agora é ‘IBAMA-portos’, agora é ‘IBAMA-hidrelétricas’” (Entrevista 32). Como um entrevistado evidencia, “cada coordenação acaba fazendo um licenciamento ambiental diferente. Se tirássemos um processo da minha coordenação e colocarmos em outra, não funcionaria” (Entrevista 7).

Os aspectos que variam entre as coordenações são tanto em termos procedimentais internos, como quanto ao modelo de gestão aplicado, se mais ou menos horizontal. Quanto ao primeiro aspecto, os servidores da DILIC, em carta aberta, apontam que “as orientações acerca de procedimentos administrativos (instrução processual, movimentação de documentos, planejamento de vistorias *etc.*) são pouco claras e, por vezes, contraditórias, bem como variam de coordenação para coordenação na DILIC”. Dentre os aspectos que variam internamente, estariam os procedimentos e critérios para a análise de competência e para eventuais delegações de processos para outros entes, os problemas e soluções diversas na gestão de processos, a distribuição e organização do conteúdo dos processos; e as metodologias e planejamentos para vistorias e audiências (SERVIDORES DILIC, 2015, p. 3).

Além disso, os diferentes coordenadores acompanham e organizam o trabalho que os burocratas executam de formas diversas. As diferenças de gestão interna entre as coordenações ficam claras nas entrevistas com um coordenador da COHID e uma coordenadora da COTRA. Quando perguntado sobre seu papel e sobre as qualidades necessárias para sua função, o coordenador da COHID respondeu:

Desenvolver junto, dar condições para que a equipe desenvolva o trabalho. (...). Eu dou muita autonomia, não sou centralizador de jeito nenhum, deixo o pessoal se virar. A gente vai conversando muito. Temos uma relação de confiança e aberta. Não tem salinha só para mim, gosto de ficar no meio da equipe. (...). Ser coordenador exige pró-atividade, tem que saber ouvir, não pode ser esse negócio de chefe ordenando. (...). Uma qualidade que tem que ter é a representatividade com equipe técnica. Tem que ser um coordenador que a equipe técnica respeite, não pela autoridade, mas pela gestão, pela forma de trabalhar, integrando as diferenças (Entrevista 39).

Em resposta às mesmas perguntas (papel e qualidades necessárias para a função), uma ex-coordenadora da COTRA, que era coordenadora no período da pesquisa, respondeu:

Dividir demandas e repassar essas responsabilidades, dimensionar a capacidade de trabalho de cada equipe, elencar as prioridades e elencar os prazos. (...). **A partir do momento que são finalizadas as análises, são repassadas para o coordenador.** Para o coordenador fazer essa avaliação, a parte técnica do trabalho. Avaliava-se ou julgava-se que estava ok. (...). Qualquer divergência de posicionamento técnico que o coordenador tenha, tem que botar no papel no despacho e justificar o porquê de ele ter discordado. (...). A questão interpessoal para mim é bastante complicada. Principalmente aqui no IBAMA é bastante acentuado. **As pessoas têm certa resistência a hierarquia.** E... Uma questão que eu vejo, né? Eu estou com cargo de chefia, mas sou analista ambiental. Então eu enxergo todo mundo como igual aqui. Mas eu acho que por a gente ter essa cultura... a questão da hierarquia passa um pouco despercebida. Isso aqui foi um pouco complicado. Eu tinha pessoas que entraram no concurso junto comigo e, de repente, me viram como chefe e não me tinham como tal. Então até eu conseguir ocupar esse meu espaço, e as pessoas entenderem que elas tinham que me respeitar por uma função hierárquica que eu estava ocupando foi um processo bem complicado para mim lá na COTRA. (Entrevista 38).

Os dois coordenadores prezam por elementos diferentes de gestão. Enquanto um valoriza a construção conjunta das análises entre os analistas, a outra considera importante uma relação de mando e obediência com base na hierarquia. Isso pode refletir em uma maior ou menor discricionariedade do burocrata nos diferentes contextos, já que os gestores podem buscar (ou não) diminuir o espaço de manobra dos burocratas por meio do controle ou imposição de formas de trabalho (LIPSKY, 2010, p. 223).

Em resumo, vimos nessa seção que o espaço para a ação discricionária do burocrata do licenciamento é amplo, dadas suas variadas funções e a indeterminação e ambiguidade dos regramentos que operam sobre ela. O papel do técnico prevê que o analista utilize seus conhecimentos de diferentes maneiras ao longo do processo, podendo se utilizar de instrumentos já existentes (mais ou menos consolidados) conforme as interpretações e metodologias de trabalho que considerarem adequadas. A liberdade de ação do burocrata pode variar conforme as estratégias de gestão da coordenação e do nível de padronização de procedimentos e de análise da coordenação onde atua, caracterizando a heterogeneidade da instituição.

3.2 A autonomia do analista ambiental

A autonomia do burocrata diz respeito às capacidades do analista em influenciar o processo decisório. Ela se divide em duas subcapacidades: (a) a capacidade de tomar decisões por conta própria, que pode ser garantida pelas capacidades do técnico e dos recursos fornecidos pela instituição; e (b) a capacidade de influenciar atores-chave, que podem decorrer da previsão formal de que as decisões do burocrata sejam consideradas pelos superiores, ou do reconhecimento da importância de seu papel (ABERS;

SANTIAGO, 2017, no prelo). Veremos aqui, então, algumas características da burocracia do licenciamento que tendem a garantir a autonomia do analista ambiental.

Primeiro, trataremos das *capacidades técnicas do burocrata e às condições e recursos da instituição – subcapacidade “a”*. Como podemos observar na tabela abaixo, os servidores do IBAMA possuem alta qualificação técnica. O nível de escolaridade dos analistas ambientais é maior que o dos demais órgãos. No IBAMA, 45,5% dos analistas de meio ambiente possuem mestrado ou doutorado, contra 26,4% dos demais órgãos. Além disso, as funções exercidas pelos analistas ambientais tendem a ser compatíveis com sua trajetória acadêmica e profissional, bem como com o concurso que prestaram – ver tabela 7. Essa tendência predomina não só no IBAMA, mas também nos demais órgãos do setor de infraestrutura, e reflete uma especialização das funções do setor. Esses elementos mostram que os analistas de meio ambiente potencialmente possuem as capacidades técnicas necessárias para desempenharem seu papel de forma autônoma.

Tabela 5. Escolaridade dos burocratas.

Escolaridade	Carreiras e IBAMA		Total
	Carreiras	IBAMA	
Ensino Médio/Técnico	74	0	74
	3,7%	0,0%	3,4%
Graduação	635	44	679
	31,8%	25,7%	31,3%
Especialização	780	48	828
	39,1%	28,1%	38,2%
Mestrado	433	65	498
	21,7%	38,0%	23,0%
Doutorado/Pós-doutorado	75	14	89
	3,8%	8,2%	4,1%
Total	1997	171	2168
	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: ENAP (2016). Elaboração própria.

Tabela 6. Compatibilidade entre formação acadêmica, concurso e trajetória com funções.

Questão	Contagem e Porcentagem dos que consideram compatíveis ou muito compatíveis			Qui-quadrado de Pearson		
	Outras Carreiras	IBAMA	Total	Valor	df	Sig. Assint. (2 lados)
1. Como você classifica a compatibilidade entre a sua formação acadêmica e as funções que você exerce?	1434	138	1572	6,407 ^a	2	,041
	71,8%	80,7%	72,5%			
	1160	99	1259	5,121 ^a	2	,077

2. Como você classifica a compatibilidade entre a sua experiência profissional anterior e as funções que você exerce?	58,1%	57,9%	58,1%			
3. Como você classifica a compatibilidade entre a área para a qual você prestou concurso e as funções que você exerce?	1552	145	1697	5,279 ^a	2	,071
	77,7%	84,8%	78,3%			

a) 0 células (0.0%) tiveram valor menor que 5.

Fonte: (ABERS; SANTIAGO, 2017, no prelo).

Partimos então para a análise da *capacidade de o burocrata influenciar a ação dos superiores ou outros atores centrais para a tomada de decisão (subcapacidade b)*. Principalmente três questões do questionário tratam da percepção do burocrata quanto a sua influência nos processos decisórios – mostradas abaixo na tabela. Fica claro que os analistas do IBAMA percebem a importância e o reconhecimento de seu trabalho pelos superiores, mais que nas demais carreiras. Enquanto 80% dos respondentes da DILIC concordaram parcial ou totalmente com a afirmação “Meus superiores consideram minhas opiniões técnicas nos processos decisórios de minha área de trabalho”, 68,8% dos demais servidores o fizeram – diferença significativa segundo o teste qui-quadrado. Mais da metade dos analistas do IBAMA (57,1%) concordaram que a aprovação do projeto depende de suas considerações técnicas, contra 45,2% do outro grupo. Apesar de estar em menor proporção para os dois grupos, a diferença entre eles nesse ponto também foi significativa. A terceira afirmação indica uma percepção de liberdade em apontar inconsistências no trabalho aos superiores, compartilhada entre os servidores do licenciamento e os das outras carreiras.

Tabela 7. Indicadores resumidos de autonomia.

Afirmações	Contagem e Porcentagem dos que concordam parcial ou totalmente com a afirmação 1 e 2			Qui-quadrado de Pearson		
	Outras Carreiras	IBAMA	Total	Valor	df	Sig. Assint. (2 lados)
1. Meus superiores consideram minhas opiniões técnicas nos processos decisórios de minha área de trabalho.	1374	136	1510	9,388 ^a	2	,009
	68,8%	80,0%	69,6%			
2. A aprovação de um projeto depende de minhas considerações técnicas.	903	97	1000	12,402 ^a	2	,002
	45,2%	57,1%	46,1%			

3. Como você se sente ao identificar eventuais inconsistências nas atividades da sua área de trabalho para encaminhá-las à deliberação superior? – Valor dos que responderam “Inseguro” .	485	43	528	3,387 ^a	2	,184
	24,3%	25,1%	24,3%			

a) 0 células (0,0%) esperam contagem menor do que 5.

Fonte: Abers e Santiago, no prelo, 2017.

Nas entrevistas qualitativas, a importância do técnico na emissão ou negação de licenças ambientais também fica evidente. A atual presidente do IBAMA afirma, por exemplo, que os analistas ambientais são responsáveis por “toda análise técnica, para ver os requisitos técnicos que têm que ser seguidos pelo empreendimento e para falar que o empreendimento é inviável, ou viável. Ou seja, é a essência”. Uma ex-diretora da DILIC também reconhece que “o parecer do analista tem peso, é a base”. Nesse sentido, uma analista ambiental entrevistada comenta: “às vezes a gente se torna meio que um Deus (...) no sentido de que, se o empreendimento não é tão prioritário, o que você botar no papel vai ser acatado pelo órgão” (Entrevista 15).

Como a maior parte das pesquisas sobre licenciamento ambiental foca em alguns empreendimentos de grande visibilidade nacional e prioridade política, a centralidade do papel do analista de meio ambiente fica, muitas vezes, ofuscada. Mesmo não havendo estudos específicos sobre a repercussão da opinião técnica no ato final da licença, em entrevista conjunta com coordenadoras-gerais da DILIC⁴⁷ em 2015, elas estimaram, com base em percepções pessoais, que:

No ano passado, teve uma média de 2,6 atos autorizativos por dia útil, o que seria 500, quase 600 licenças no final do ano. De toda essa produção, se a presidência interferir em 5%, é muito, acho que é menos que 5%. Para a Diretoria, chegaria aí talvez a 20%. Na coordenação esse valor deve ser de uns 30%. (Coordenadora-geral 1)

É até por isso que a discricionariedade do analista ganha uma força no processo decisório que é muito grande. (Coordenadora-geral 2)

Ou seja, *o papel do analista ambiental no processo decisório tem peso e importância significativos*. Mesmo quando há discordância por parte das chefias, as decisões são embasadas no conteúdo provido pelo burocrata. Caso a decisão final da instituição vá de encontro ao posicionamento técnico, ela deverá apresentar contra-

⁴⁷ Essa entrevista foi feita com três pessoas. Para garantir anonimato dos entrevistados, não citarei quais as coordenações-gerais específicas, nem o período específico de 2015. Para mais informações sobre política de anonimato, ver a sessão metodológica.

argumentos convincentes para tal. Uma analista ambiental entrevistada aponta: “Se você for inteligente, hábil, seu parecer técnico vai ter uma força monstruosa. Hoje tem instrumentos que tornam o parecer forte, pela publicação dele. Se sua coordenação não concordar com ele, ela vai ter que contrapor” (Entrevista 21). Aqui fica claro que há uma ligação entre a capacidade técnica do burocrata (que vimos anteriormente) e sua influência no processo decisório.

Um aspecto identificado nas entrevistas como positivo para que haja influência efetiva no processo decisório é o apoio dos superiores. Para uma entrevistada, inclusive, isso é um motivo de desânimo com o trabalho. Quando perguntada se ela propunha mudanças na forma como seu trabalho é realizado, ela diz: “eu já fui mais proativa, mas ultimamente eu estou sem ânimo. (...) É muito difícil, sem o apoio da diretoria e dos superiores, nada vai para frente” (Entrevista 14).

Em razão da possibilidade de alterações dos conteúdos dos pareceres por parte do coordenador direto, as análises dos analistas são ainda mais fortes quando acordadas com seu superior da coordenação. Uma entrevistada chama atenção para esse fator ao dizer que “na verdade, o ideal não é isso, fechar o parecer sem partilhar com o chefe. Mas, se você observar que aquilo não vai ser bom, você tem instrumento. O ideal é que você discuta com o gestor” (Entrevista 21). O reconhecimento e o apoio às ações dos técnicos pelos superiores são importantes, então, para que os analistas atuem de forma autônoma e construam capacidades institucionais.

Na análise sobre a autonomia do burocrata do licenciamento, vimos que os analistas de meio ambiente potencialmente possuem as capacidades técnicas necessárias para desempenharem seu papel de forma autônoma. Também constatamos que o papel do analista ambiental no processo decisório tem peso e importância significativos. A influência dos analistas no processo decisório e na forma como o trabalho é desempenhado serão maiores se contar com o apoio dos superiores, que varia nas diferentes coordenações.

3.3 A “problemática” da socioeconomia no licenciamento ambiental e as relações com a discricionariedade e a autonomia da burocracia

“Hoje não tem nenhuma normativa interna para orientar como você faz análise técnica, para estabelecer essa relação de causalidade entre os impactos que você verificou e a mitigação, nem para dizer qual o objetivo do licenciamento, ou seja, até quando desses impactos eu vou efetivamente mitigar. No caso da socioeconomia, você tem uma única IN,

que é mais genérica, IN 02/12, de educação ambiental, que foi pensada para portos e petróleo, não foi pensada para empreendimentos lineares. Mesmo assim a gente tenta adequar e acaba aplicando. Existem muitos conflitos sobre desapropriação, realocação, reutilização da terra e não sei o que, que para essa não existe normativa nenhuma, absolutamente nada”

(Entrevista 15).

Nessa seção apresentamos o terceiro aspecto das *condições* para a implementação: a “problemática” (*problématique*) de uma política. Ela diz respeito a diferentes elementos que caracterizam seu conteúdo e o contexto em que ela é implementada (CLEAVES, 1980), como: a complexidade técnica, a quantidade de públicos-alvo e de atores envolvidos, o prazo da execução, a quantidade e a clareza de objetivos, a amplitude da mudança nas relações sociais, políticas e econômicas que geram. O contexto diz respeito aos diferentes atores envolvidos na implementação da política, que dispõem de níveis de influência no processo decisório, bem como elementos que nos informem sobre a autonomia da instituição em que o burocrata trabalha.

Como vimos no Capítulo 1, a atuação da burocracia implementadora é ainda mais importante para estudar uma política quando a complexidade da política é alta e quando há discrepância nos níveis de poder de influência dos demais atores envolvidos na implementação (GRINDLE, 1980, p. 23). Conforme esses aspectos, os burocratas desempenham papel central de adequar a política pública de forma flexível aos diferentes contextos e situações, o que lhes exige amplas capacidades (CLEAVES, 1980; COSLOVSKY; PIRES; SILBEY, 2011). Nessas situações, a atuação do burocrata dificilmente é apreendida por relações de controle ou segue padrões claramente estipulados por normas – ou seja, sua discricionariedade é mais desejável e necessária (GRINDLE, 1980; LIPSKY, 2010). Assim, entender a atuação da burocracia nesses casos é relevante para entender a própria política pública. Ou seja, os diferentes elementos da problemática da política influenciam a discricionariedade e a autonomia da burocracia que a implementa.

Buscaremos, com base nesses aspectos, entender como a “problemática” do licenciamento ambiental no meio socioeconômico está relacionada à liberdade e às capacidades de ação dos burocratas implementadores da DILIC. Para isso, observaremos os aspectos da problemática da política por partes, primeiro fazendo referência a elementos do conteúdo e depois ao contexto, explorando os mecanismos que relacionem cada um deles a uma maior ou menor discricionariedade da burocracia do licenciamento.

São apresentadas quatro seções. A primeira (3.3.1) diz respeito à complexidade técnica e à duração do licenciamento ambiental, a segunda (3.3.2) trata dos públicos-alvo e dos objetivos da política. As outras duas falam de elementos do contexto da política, uma relacionada ao momento em que o licenciamento ocorre no processo decisório sobre políticas de infraestrutura (3.3.3) e a outra sobre os diferentes atores que fazem parte do licenciamento e suas potenciais influências no processo decisório (3.3.4). Por fim, resumiremos os aspectos de forma a caracterizar as condições para a implementação do licenciamento, na seção 3.3.5.

3.3.1 Complexidade técnica e duração do licenciamento ambiental

É possível identificar a alta complexidade técnica do licenciamento ambiental federal (LAF) brasileiro, logo de início, pela falta de clareza quanto à sua natureza enquanto política pública. Mesmo para as dirigentes do IBAMA e da área de licenciamento, não há um acordo sobre a natureza do LAF como política pública. Enquanto uma ex-Diretora da DILIC considera que “o licenciamento em si é um instrumento de controle e gestão”, a atual presidente o enxerga como “ferramenta de planejamento” (Entrevistas 32 e 33). Em conversa com uma outra ex-diretora da Diretoria de Licenciamento Ambiental, ela enfatiza a incompreensão a respeito do tipo de política pública em que o licenciamento se enquadraria:

Licenciamento tem um pouco de natureza de um processo regulatório, de regular as obrigações de uma pessoa responsável pela elaboração e implementação de um projeto que causa impactos no meio ambiente. De controle das ações respectivas desses impactos, de mitigação e compensação desses impactos (...). Há também uma expectativa, no nosso principal arcabouço do licenciamento das resoluções do CONAMA, de que essa ferramenta seja de planejamento. Planejamento de atividades e planejamento de ocupação, do espaço e do território. (Entrevista 1)

Com base nas análises feitas sobre a relação entre a AIA e o licenciamento, entendemos que tal complexidade decorre da conjugação das características da avaliação de impacto ambiental (AIA) e das características da política regulatória do licenciamento. O fundamento do licenciamento ambiental é atender às necessidades de regular os conflitos que existem entre agentes econômicos e cidadãos enquanto estabelece regramentos sobre apropriação de recursos ambientais (SANCHEZ, 2013, p. 88). A AIA, por sua vez, tem caráter essencialmente “prospectivo, antecipatório, prévio e preventivo” (2013, p. 42), que implica em atividades tanto de diagnóstico como de planejamento de ações protetivas ao meio ambiente. No caso do modelo trifásico do licenciamento

brasileiro, e conforme tendência internacional, a AIA idealmente também abarca a avaliação e o monitoramento de ações de mitigação e compensação de impacto (ARCE-GOMEZ; DONOVAN; BEDGGOOD, 2015). Essa característica logo nos informa sobre o sexto elemento do conceito de “problemática” de Cleaves (1980), referente à duração da política. Vemos, então, que o licenciamento tem longa duração, pois acompanha todo o ciclo do projeto, desde seu planejamento até sua operação.

A abrangência do licenciamento resulta em um alto nível de demanda por capacidades para a implementação do licenciamento ambiental, evidente a partir da análise do *survey* aplicado em 2015 com analistas de meio ambiente da DILIC (ver tabela 9). Em uma das sessões do questionário, os respondentes do IBAMA atribuíram níveis de importância (de 1 a 10) para diferentes atividades que exercem no seu dia a dia, considerando a frequência com que as realizam. Para cada atividade, eles atribuíram um valor de 1 a 10 para o nível de domínio do tema. A tabela abaixo mostra as atividades ordenadas de forma decrescente conforme a porcentagem de respondentes que lhes atribuíram valores de sete a dez para sua importância.

Constata-se que, para os analistas ambientais, um grande número de atividades tem grande importância – sete atividades foram consideradas muito importantes por mais de 50% dos entrevistados. Dentre elas estão atividades tanto de análise de viabilidade, quanto de monitoramento e de acompanhamento da execução da obra. Com base nesses dados, Abers e Santiago (2017, no prelo) apontam que “os analistas ambientais sentem necessidade de dominar um leque excessivamente amplo de atividades”. Ao mesmo tempo, os analistas ambientais não dominam todas as atividades exigidas de forma satisfatória. Apenas nas atividades consideradas centrais para o licenciamento ambiental (o próprio licenciamento e a análise de viabilidade), os burocratas da DILIC se destacam. Nas demais, eles possuem domínio semelhante aos demais entrevistados.

Podemos identificar alguns padrões sobre a importância e o domínio de atividades nos dois grupos. Primeiro, algumas atividades têm igual importância para ambos grupos de servidores, mas são menos dominadas pelos analistas do IBAMA. Esse é o caso da atividade de “Análise de projeto de engenharia”, em que 49,7% dos respondentes das carreiras de infraestrutura têm muito domínio, contra 20% do IBAMA (à qual é atribuída muita importância por 52,1% e 54,1% dos servidores das carreiras e do IBAMA, respectivamente). Segundo, outras atividades são muito mais importantes para os analistas ambientais, mas a frequência do domínio delas é semelhante nos dois grupos. Esse é o caso da atividade “Desapropriação”, que 41,2% dos servidores da DILIC

consideram importante (contra 26,3% dos demais), mas a dominam na mesma frequência que os burocratas de outras carreiras (13,6% da DILIC e 12,9% nas demais).

Terceiro, atividades podem ser muito mais importantes para os servidores do IBAMA e ser menos dominadas por eles. A atividade “Planejamento estratégico” segue essa tendência. Ela é a quarta atividade mais importante para os burocratas da DILIC (80% a consideram importante). Mesmo assim, menor parte dos analistas do IBAMA a dominam muito quando comparados aos servidores das demais carreiras (47,1% a dominam muito, contra 57,3% do outro grupo). Por fim, as atividades podem ser consideradas mais importantes mais frequentemente pelos servidores do IBAMA e serem por eles dominadas com frequência um pouco maior que nos demais órgãos – diferença que não é significativa. Uma delas é o “levantamento de implicações territoriais do projeto”, que é a terceira tarefa mais importante para o analista licenciador (81% deles a consideram muito importante, embora 48,1% dos demais pensem o mesmo). Apesar de sua importância, os burocratas do licenciamento a dominam com frequência apenas um pouco maior que o outro grupo (41% contra 32%). A atividade “Monitoramento/acompanhamento da execução da obra” segue o mesmo padrão. Ela é dominada com frequência só 9% maior pelos servidores do IBAMA, apesar de eles a considerarem importante em 75% das vezes (contra 48% do outro grupo).

Tabela 8. Porcentagem dos respondentes com alto domínio (de 7 a 10) das capacidades consideradas mais importantes (de 7 a 10) – em ordem decrescente de importância com base nos valores do IBAMA.

Atividade	% Muito importante		% Muito domínio		Valor	Sig. Assint. (2 lados)
	Carreiras	IBAMA	Carreiras	IBAMA		
Licenciamento Ambiental	37,4%	98,2%	23,0%	91,8%	364,863 ^a	,000
Análise de viabilidade do empreendimento	49,2%	82,9%	38,6%	64,1%	42,161 ^a	,000
Levantamento das implicações territoriais do projeto	48,1%	81,2%	32,8%	41,2%	4,876 ^a	,027
Planejamento estratégico	68,9%	80,0%	57,3%	47,1%	6,695 ^a	,010
Monitoramento/acompanhamento da execução da obra	48,1%	75,9%	46,6%	55,0%	4,379 ^a	,036
Análise do projeto de engenharia	52,1%	54,1%	49,7%	20,0%	55,431 ^a	,000
Seleção de carteira	42,7%	52,9%	35,4%	27,1%	4,756 ^a	,029
Desapropriação	26,3%	41,2%	13,6%	15,9%	,711 ^a	,399
Regulação dos serviços	60,5%	38,2%	48,5%	12,9%	79,920 ^a	,000
Definição dos modelos de financiamento	24,6%	15,2%	15,5%	2,9%	19,947 ^a	,000
Fiscalização de contratos	54,0%	11,8%	48,0%	11,2%	85,787 ^a	,000
Contratação	36,2%	11,8%	31,4%	5,9%	49,288 ^a	,000

a) 0 células (.0%) tiveram valor menor que 5.

Fonte: Abers e Santiago (2017, prelo).

Com relação às *expertises* temáticas demandadas, em entrevistas qualitativas, analistas ambientais da DILIC reafirmam que a abrangência dos conhecimentos supera os conhecimentos que trazem da trajetória acadêmica e profissional. Como uma analista da COHID (Coordenação de Hidrelétricas) do meio biótico destaca:

Aqui a gente é generalista, eu não trabalho só com um tipo de bicho, aqui a gente tem que abrir ao invés de afunilar, o que é diferente da academia. (...) A primeira análise que eu tive foi de insetos, eu nunca tinha trabalhado com insetos. São vários programas dentro de um só. Se você vai monitorar mamíferos, é de um jeito, se for aves, é diferente. Isso é um mundo de coisas para uma pessoa só. (Entrevista 13)

Essas questões sobrecarregariam o órgão, já que o licenciamento tem que lidar com assuntos de diversas áreas de políticas públicas.

Então é claro que fica sobrecarregado pra (*sic*) um órgão fazer licenciamento com pouco corpo profissional, com pouco investimento, é olhado como entrave ao crescimento, como eu falei, ao desenvolvimento. E que tem que chegar e resolver tudo. A gente, dentro do licenciamento, a gente vai para essas cidades, **a gente, onde vai ser instalado o empreendimento, a gente participa, além da fauna e da flora, além da questão da engenharia, a gente participa/conversa sobre hospitais, postos de saúde, escolas, segurança pública, saneamento básico, frota de ônibus não sei o que, problema com pescador ribeirinho, indígena...** mas e a Funai? A Funai normalmente tem excelentes técnicos, mas tem menos ainda pessoas envolvidas e a gente que acaba levando... hoje em dia, quem trouxe mais a ANA para dentro do licenciamento é o IBAMA. Hoje em dia, é uma questão de outorga. Então a gente senta e fala sobre merenda escolar, saúde, tudo. A gente vai aprendendo, mas não temos competência para isso. (Entrevista 17)

Na *área de socioeconomia especificamente*, a complexidade técnica ganha ainda maior destaque. Uma entrevistada chama atenção para a dificuldade dos assuntos que se manifesta na área da socioeconomia, por se tratar de questões pouco mensuráveis ou previsíveis:

Essa complexidade pesa principalmente pro (*sic*) pessoal da socioeconomia. Outras áreas também são complexas. A questão biótica para ir lá tratar de fauna e flora e tal, tem uma dimensão enorme, assim como a física na parte de projeto, a parte de impacto da estrutura. Elas têm um viés mais objetivo, já mais estruturado e tal. A gente tem aqui as tabelas e tal. **E, na questão social, que é a questão... a coisa entra numa progressão gigante. Por mais que a gente faça estudo e chega lá, tem sempre coisas que escapam, né? Porque a gente está falando de vidas humanas, estamos falando de interação entre as pessoas, de interação das pessoas com o meio, interação das pessoas com o empreendimento, interação das pessoas com a ausência ou presença de Estado.** (Entrevista 17)

Essas características do meio socioeconômico refletem na dificuldade intrínseca de se estabelecer padrões rígidos para a AIS no licenciamento ambiental. O contexto e as análises do caso a caso são essenciais para que os analistas do meio socioeconômico

desempenhem seu papel, impondo dificuldades específicas, como a de mensurar impactos indiretos de obras de infraestrutura. *Ou seja, a discricionariedade dos analistas do meio socioeconômico é não só inevitável como necessária.* Seguem abaixo alguns trechos de entrevistas que destacam esses aspectos:

Então, [os impactos socioeconômicos] **são os impactos mais difíceis de serem mitigados, porque são difíceis de serem mensurados**, é muito difícil implementar medidas mitigadoras, porque não tem nada muito amadurecido. **Cada empreendimento é um caso.** É diferente de fauna, por exemplo, porque a metodologia já está muito bem desenhada, para o homem, não. Às vezes um mesmo impacto, que a gente conhece, que a gente sabe como é, dependendo da região, é muito diferente. Eu tenho um impacto na região norte e na região sul, a configuração é completamente diferente de como ele vai se desenvolver naquela região e quais medidas eu tenho que usar. (Entrevista 17)

Na socioeconomia não é uma coisa técnica, preto no branco. Você tem que ver muito mais a situação. Às vezes naquela situação você sabe... você conhece o contexto, eles não fizeram, mas será que vai impactar? Iria impactar muito, ou não? **O contexto é muito importante.** Ou depende muito de caso a caso. Você tem que saber agir dependendo do caso a caso. Não é tudo igual. (Entrevista 8)

O problema é determinar os impactos indiretos. Como saber que Belo Monte ia chegar a impactar 30 mil, 40 mil ou 50 mil pessoas? **Trabalha-se com algumas projeções, mas muitas vezes foge do controle.** Normalmente a base é a projeção de migração de pessoas, da quantidade de trabalhadores da usina. Quais os programas que vai fazer para mitigar? Vai controlar prostitutas? Os programas são amplos, complexos, não são simples. (...). Esse tipo de relações difusas – um cara produzia leite para a cooperativa, se ele para, os impactos vão longe, porque a cadeia de alguns produtos é longa. Esse tipo de problema é comum. Às vezes o empreendedor não consegue provar que uma pessoa estava lá, dá problema. (Entrevista 6)

A literatura internacional que trata da dimensão social da análise ambiental aponta que os estudos da área socioeconômica demandam conhecimentos e capacidades específicas, aprofundadas e aprendizado constante, para lidar com sua natureza “inerentemente confusa e com resultados incertos” (ESTEVEES; FRANKS; VANCLAY, 2012, p. 40). Em razão dessa necessidade, um campo de estudo voltado para a análise de questões sociais da avaliação de impacto ambiental foi se consolidando e institucionalizando internacionalmente (idem). Esse campo é conhecido como Avaliação de Impacto Social (AIS)⁴⁸, referente ao “processo de identificação das futuras consequências de ações atuais ou propostas, relacionadas aos indivíduos, organizações e macrossistemas sociais”⁴⁹ (BECKER, 2001, p. 312).

O desenvolvimento da AIS resultou do reconhecimento de que ela traria vantagens administrativas para o empreendedor. Ela garantiria, dentre outros: maior segurança para

⁴⁸ Em inglês, AIS é Social Impact Assessment (SIA).

⁴⁹ Do original: “The process of identifying the future consequences of a current or proposed actions, which are related to individuals, organizations and social macro-systems” (BECKER, 2001, p. 312).

investimentos; maiores chances de sucesso do projeto; redução ou prevenção de riscos sociais e de conflitos entre empreendedor e comunidades; habilidade de identificar problemas mais cedo, reduzindo ou incorporando custos em estudos de viabilidade e no planejamento de projeto; construção de relações de confiança e mutuamente benéficas com *stakeholders*, ao informá-los e envolvê-los nos processos; melhoria na qualidade de vida para empregados, atraindo e retendo trabalhadores qualificados; legado positivo para além da vida do projeto, aumentando a vantagem na competitividade por meio de *performance* social e de reputação corporativa (ESTEVEES; FRANKS; VANCLAY, 2012, p. 36).

A consolidação da AIS se deu tanto em termos práticos como ideacionais, sendo hoje internacionalmente vista como:

(...) um campo de pesquisa e prática, um discurso, um paradigma, uma subdisciplina por si só. O corpo de praticantes e acadêmicos que professam esse campo tem um conjunto de conhecimentos estabelecidos sobre teoria e métodos, um conjunto de ferramentas, experiência prática acumulada, e um histórico compilado de estudos de caso. Os valores e entendimentos profissionais compartilhados foram codificados nos “Princípios internacionais para avaliação de impacto social” e na literatura básica sobre a AIS⁵⁰ (ESTEVEES; FRANKS; VANCLAY, 2012, p. 34).

Uma AIS bem desenvolvida requer a compreensão de conceitos centrais como “cultura, comunidade, poder, direitos humanos, gênero, justiça, lugar, resiliência, meios de subsistência sustentáveis, assim como as bases teóricas para abordagens participativas” (ESTEVEES; FRANKS; VANCLAY, 2012, p. 40). Os avaliadores dos aspectos socioeconômicos devem estar conscientes da realidade e da distribuição desigual de impactos entre diferentes grupos da sociedade (VANCLAY, 2003, p. 7).

Principalmente em contextos de países em desenvolvimento, os avaliadores precisam considerar não só os impactos negativos nos direitos de propriedade de indivíduos ou grupos, mas também a maximização da utilidade social e do potencial de promoção de um desenvolvimento aceitável pela comunidade, igualitário e sustentável (idem, 2003, p. 7). Os avaliadores de impacto social são responsáveis por exercer “crítica social” mesmo quando o número de pessoas que identifica uma dada situação como um “problema social” é pequeno, nem que seja de forma isolada (BECKER, 2001, p. 314).

⁵⁰ Do original: “SIA is a field of research and practice, a discourse, paradigm, or sub discipline in its own right. The corpus of practitioners and scholars who profess this field have an established body of knowledge about theory and methods, a stock of tools, accumulated practical experience, insight and a collected history of case studies. Their shared professional values and understandings have been codified in the ‘International principles for social impact assessment’ (Vanclay 2003a) and in the core literature on SIA (see IAIA 2009)”.

Ou seja, o analista ambiental do meio socioeconômico do licenciamento assume papel essencial de identificar e mensurar os impactos sociais de empreendimentos, mesmo quando eles não têm visibilidade política nem são reconhecidos pela sociedade.

A institucionalização da AIS fica evidente quando há grande reconhecimento da importância de questões sociais e uma proliferação de especialistas sociais nas diferentes instituições envolvidas na execução de obras de infraestrutura – como entidades financiadoras, governos, desenvolvedores de projetos e consultorias da área de engenharia. Em alguns países, os estudos sobre AIS se desenvolveram a ponto de criar um grupo profissional coeso constituído por analistas de meio ambiente e acadêmicos de diferentes áreas – como sociologia, antropologia, demografia, estudos em desenvolvimento, em gênero, ciência política, entre outros (ESTEVEZ; FRANKS; VANCLAY, 2012, p. 34). Ela é então caracterizada pelas capacidades dos indivíduos e organizações, sobre os quais são depositadas maiores responsabilidades, e pela construção de políticas corporativas, padrões e ferramentas específicas para a AIS (idem). Para Becker (2001, p. 312), o campo de conhecimento da AIS exige constante profissionalização, ao incorporar uma avaliação sistemática de projetos passados para melhoria de metodologias, assim como um desenvolvimento teórico e a construção de um código de ética.

Apesar de sua importância, a AIS não atingiu o mesmo reconhecimento que os meios biofísicos da AIA na maior parte dos países em que ela se institucionalizou. Como apontam Arce-Gomez e colegas:

Apesar de termos vivenciado a proliferação da regulação do EIA em várias jurisdições, a AIS não alcançou o mesmo reconhecimento globalmente. Isso pode ser atribuído à posição da AIS como subordinada ao EIA, assim como à constante luta para fazer com que a AIS seja relevante para os tomadores de decisão, mesmo quando o processo de AIS tenha sido bem consolidado⁵¹. (ARCE-GOMEZ; DONOVAN; BEDGGOOD, 2015, p. 93).

No caso do AIS no Brasil, que corresponde ao meio socioeconômico do licenciamento ambiental, sua importância é reconhecida por muitos atores da DILIC. A atual presidente do IBAMA, por exemplo, aponta que o meio socioeconômico acaba sendo o balizador das decisões, por vezes determinando a possibilidade de aprovação, em outras impedindo a continuidade do empreendimento:

⁵¹ Do original: “Although we have witnessed the proliferation of EIA regulation across many jurisdictions, SIAs have not achieved the same recognition globally (Pope et al., 2013). This can be attributed to the position of SIA as subordinate to EIA as well as the continuous struggle of making SIAs relevant to decision makers, even though the processes of SIA have been well established”.

A análise do meio socioeconômico entra no EIA nem que seja para você **ver os impactos positivos** (...). Se você olha só para os ecossistemas, fauna e flora, nenhuma obra deve ser feita. Ao mesmo tempo, **quando tem muito impacto negativo, é o que impede obra**. Ao longo dos anos, o direito principalmente das populações tradicionais foi crescendo de importância. (...) E socioeconomia tem que entrar, você não consegue ver meio ambiente sem gente dentro (Entrevista 33, grifo da autora).

Apesar dessa importância, críticas são comuns no que diz respeito à capacidade dos analistas de meio ambiente em desenvolverem análises satisfatórias sobre questões antrópicas. Castilho (2005) aponta, por exemplo, que os estudos de impacto ambiental do licenciamento raramente analisam grupos socioculturais em áreas de abrangência dos empreendimentos. Quando o fazem, “não apresentam diagnósticos suficientes da organização sociocultural e dos impactos dos empreendimentos sobre os territórios e populações atingidas” (Castilho, 2005, *apud* CAROLINO, 2016, p. 31).

Além disso, alguns estudos e documentos sobre o licenciamento apontam para uma insuficiência de servidores especializados e capacitados para trabalharem com o meio socioeconômico. Quando perguntado, em 2015, sobre o perfil profissional dos servidores atuantes no licenciamento, o IBAMA (a resposta da instituição a um pedido de informação formal feito por Hofmann) apontou que “a maioria destes é formada em Biologia, Engenharia Florestal, Geografia, Engenharia Ambiental, Engenharia Agrônômica, Geologia, Oceanografia, Engenharia Química, Medicina Veterinária, na ordem” – sem nem mesmo citar cursos relacionados a ciências sociais (HOFMANN, 2015, p. 65).

Os próprios analistas da DILIC/IBAMA reconhecem essa fragilidade, como apontam em uma carta para a diretoria:

O IBAMA não possui em seu corpo técnico especialistas suficientes para avaliar a pertinência de condicionantes e programas voltados para populações indígenas, quilombolas, residentes em região endêmica de malária e relacionados a bens acautelados. Em levantamento preliminar, constatou-se, por exemplo, que não existe nos Núcleos de Licenciamento Ambiental nenhum técnico com formação específica em Antropologia (formação básica para lidar com parte dessas populações impactadas). (Parecer Técnico PAR. 02001.001210/2015-25 COEND/IBAMA, de 08 de abril de 2015).

De fato, conforme um *survey* com questionário *online* da ENAP/IPEA, apenas 5% dos servidores do licenciamento ambiental são formados em ciências sociais – ver tabela abaixo.

Tabela 9. Distribuição de servidores da área da DILIC/IBAMA por área de formação.

Curso	Quantidade
Administração	1
	1,0%

Arquitetura	1
	1,0%
Biologia	26
	25,7%
Ciências Sociais (Sociologia, Antropologia ou Ciência Política)	5
	5,0%
Direito	6
	5,9%
Economia	1
	1,0%
Engenharia	21
	20,8%
Geologia	2
	2,0%
Gestão Pública	1
	1,0%
Outra	37
	36,6%
Total	101
	100,0%

Fonte: Survey ENAP/IPEA, elaboração da autora.

Em termos gerais, o campo de estudo e de prática sobre a avaliação de impacto social no Brasil é pouco institucionalizado e frágil, pois “não há uma única identidade profissional e nem uma sistematização de conceitos, valores, métodos, princípios e diretrizes” relacionados a forma de mensurar impactos sociais no processo (CAROLINO, 2016, p. 75). Apesar de a Associação Brasileira de Avaliação de Impacto (ABAI) ter representado um papel importante na disseminação de conhecimentos multidisciplinares em torno da AIA no Brasil, em que a temática socioeconômica também ganha cada vez mais destaque, ela ainda não foi capaz de constituir um campo consolidado de estudos na área social (idem).

A fragilidade do meio socioeconômico é associada à judicialização dos processos do licenciamento. O Ministério Público (MP) brasileiro tem capacidade de garantir *enforcement* da regulação socioambiental de grandes obras de infraestrutura, desde quando a PNMA o autorizou a instaurar ações civis públicas em favor de questões de meio ambiente e quando a CF/88 lhe garantiu autonomia financeira e organizacional (ABERS, 2015, p. 6). Estudos apontam que, no caso brasileiro, a maior parte da atuação do MP no caso do licenciamento ambiental federal diz respeito a questões sociais, relacionadas à insuficiência das audiências e consultas públicas em etapas iniciais do licenciamento, desde a preparação do TR (CARVALHO, 2015; SCABIN; PEDROSO JUNIOR; CRUZ, 2014).

Como podemos ver, o meio socioeconômico do licenciamento ambiental brasileiro é formalmente reconhecido pela legislação nacional. Entretanto, o reconhecimento de sua importância e as capacidades para que seja executado são algo que ainda está em desenvolvimento. Esse aspecto impacta diretamente a autonomia dos burocratas da área, menos capazes de implementarem a política no âmbito socioeconômico. Ainda hoje, os analistas de meio ambiente da DILIC reconhecem a fraqueza do meio socioeconômico no licenciamento, apesar dos avanços:

A gente vê que os mais institucionalizados e difundidos são os meios físico e biótico. A questão ambiental na sua origem. Depois vem crescendo e se tornando cada vez mais imprescindível não separar do social. É isso. No socioeconômico faz parte do licenciamento analisar toda interface com a sociedade e da inserção desses projetos nos meios. A socioeconomia foi se fortalecendo ao longo do tempo. Entre 15 anos atrás, no meio do meio ambiente, na área de biologia, na área licenciamento, na área de unidade de conservação, quando se falava na questão social ainda muito se surpreendia. Ainda era muito purista falar de desenvolvimento sustentável ou de trazer a economia pra dentro do meio ambiente era estranho. Eu ainda vivi isso. (Entrevista 17)

*

Nessa seção, vimos que abrangência das atividades do licenciamento deriva da conjugação das características da avaliação de impacto ambiental e das características da política regulatória do licenciamento. A complexidade das temáticas de que trata, sobretudo no meio socioeconômico, faz que a discricionariedade dos burocratas seja esperada e necessária, já que é preciso que as análises sejam adaptadas aos diferentes contextos e casos. Tal complexidade também aumenta a demanda por capacidades dos analistas de meio ambiente e exige um reconhecimento da importância do aspecto social nas análises de impacto ambiental. Entretanto, apesar do alto nível da formação acadêmica dos analistas ambientais e a coerência de sua trajetória com o trabalho que desempenham, as capacidades que detêm que não são suficientes (ABERS; SANTIAGO, 2017, no prelo) (ver seção 3.2). Essa questão fica ainda mais evidente na socioeconomia, já que poucos analistas são especializados nas temáticas necessárias para análises de qualidade, e eles não contam com um campo disciplinar consolidado nem com um reconhecimento político estabelecido a respeito de sua importância. *Ou seja, a autonomia do burocrata da socioeconomia é enfraquecida*, tanto a relacionada à subcapacidade de tomar decisões por conta própria quanto a subcapacidade de influenciar o processo decisório, já que a incapacidade técnica, no caso do licenciamento, reflete na dificuldade em influenciar o processo decisório – como mostrado na seção anterior.

Veremos a seguir os aspectos referentes ao público-alvo do licenciamento, à falta de clareza dos objetivos do licenciamento e suas consequências para a dinâmica da implementação da política.

3.3.2 Múltiplos públicos-alvo, mudança no status quo e a falta de clareza e multiplicidade de objetivos

Ao operar sobre o meio ambiente, o licenciamento ambiental lida com um bem de interesse difuso, ou seja, “que afeta uma parcela indeterminada da sociedade” (MARTINS-FILHO, 2000, p. 36). Esse aspecto faz que o público-alvo do licenciamento ambiental fique pouco evidente para os burocratas que o implementam (aspecto 3 da teoria de Cleaves, em que o licenciamento apresenta múltiplos públicos-alvo). Quando questionados sobre qual seria o público a que o licenciamento se destina, os analistas de meio ambiente entrevistados deram respostas variadas: os empreendedores, o(s) político(s) interessado(s) na obra, os governos locais, a sociedade atingida, o meio ambiente e a sociedade como um todo. Assim, apesar de o papel do instrumento licenciador ser formalmente entendido como “um compromisso estabelecido entre o empreendedor e o Poder Público” (VIANA, 2005, p. 6), a burocracia implementadora do licenciamento tem que lidar com interesses de uma variedade de atores.

A variedade dos públicos-alvo se deve, também, a uma característica intrínseca a políticas regulatórias que determinam parâmetros para execução de políticas desenvolvimentistas. Além de promover mudanças rápidas e profundas no *status quo*⁵² (segundo aspecto da teoria de Cleaves), seus impactos naturalmente geram intensos conflitos e tensões entre grupos de interesse – como entre a empresa e seus trabalhadores, os proprietários e os posseiros da terra, entre os beneficiários de projetos e os atores por eles afetados negativamente, dentre outros (TENDLER, 2007). A multiplicidade de atores e ideias envolvidos no licenciamento ambiental reflete, então, a complexidade de uma política que opera especificamente na dinâmica conflituosa da relação entre as esferas econômica, social e ambiental (ZHOURI; LASCHEFSKK; PEREIRA, 2005).

A existência dos diferentes atores envolvidos e interessados no licenciamento ambiental dificulta, também, a definição de seus objetivos, já que cada um deles deposita suas expectativas sobre a política. Como Lipsky bem esclarece:

⁵² Tais políticas têm o “objetivo de transformar rapidamente um quadro de defasagem econômica, proporcionando um salto em direção a patamares mais altos, tanto no nível de industrialização quanto na ampliação do PIB *per capita*” (Gomide & Pires, 2014: 16).

Enquanto os objetivos da agência podem ser pouco claros ou contraditórios por motivos de negligência ou inércia histórica, eles também podem ser pouco claros ou contraditórios porque refletem os impulsos contraditórios da sociedade que a agência serve (LIPSKY, 2010, p. 165).

Essa ambiguidade e a multiplicidade dos objetivos do licenciamento, que implicam na priorização de diferentes aspectos na sua execução (elementos 4 e 5 da teoria de Cleaves), saltam aos olhos nos atuais debates em torno do licenciamento ambiental. Como um dos ex-diretores da Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) do licenciamento ambiental destacou:

A gente precisa discutir as expectativas e os objetivos depositados no licenciamento (...). O IBAMA quer apresentar resultados para todos os tipos de expectativas, o que nos torna uma instituição “Bombril” (...). Qual seria o objetivo do licenciamento ambiental? Induzir o processo de planejamento? Articular políticas públicas? Regular as obrigações do empreendedor? Aperfeiçoar a performance dos projetos? Promover a manutenção ou melhoria dos padrões de qualidade ambiental? (Toledo, Thomaz, no “Seminário do Licenciamento Ambiental” dia 05/11/2015, no Ministério Público Federal).

Como vimos no capítulo 1, a pouca clareza de objetivos da política pública faz que as disputas em torno dos objetivos da política no nível da formulação da política sejam traduzidas em embates internos na burocracia, principalmente entre os líderes burocráticos e atores de cargos mais baixos, e na dificuldade de se definir parâmetros básicos de análise pelos burocratas implementadores (GRINDLE, 1980). Elas estão relacionadas, então, à heterogeneidade institucional do IBAMA.

O órgão é claramente marcado pela pluralidade de visões sobre a política pública. *A variedade de objetivos e as diversas visões sobre qual o papel e quais as prioridades do licenciamento ambiental transpassam as fronteiras institucionais do IBAMA e ganham vida no dia a dia da burocracia que o executa.* Ou seja, os objetivos incertos e múltiplos levam a uma maior discricionariedade da burocracia. Essa discricionariedade é esperada, já que o público a que a política busca atender é plural e tem demandas contraditórias a respeito da política.

A execução do licenciamento constitui, assim, um “terreno fértil para divergência” (HOFMANN, 2015, p. 41). Os entrevistados que desempenham cargos de chefia destacam o caráter conflituoso do trabalho de coordenação interna. Segundo eles, a função de chefia é marcada por uma constante demanda por habilidades em gestão de

conflitos, mesmo quando não se dispõe de tais conhecimentos a partir de sua trajetória profissional ou acadêmica⁵³. Isso fica claro no trecho de uma entrevista:

Você saber gerir conflitos pessoais e conflitos administrativos aqui é um dos principais gargalos que a gente tem. E a grande maioria das pessoas que ocupam cargos de chefia vem de formações de áreas específicas, biólogos, geólogos, engenheiros florestais. São pessoas que não têm na sua formação nenhuma carteira relacionada a gestão de pessoas, administração pública (Entrevista 38).

No IBAMA, o caso dos três analistas de meio ambiente que sofreram acusação de “insubordinação” por uma ex-diretora da DILIC em dezembro de 2016 ilustra as relações conflituosas entre analistas ambientais e seus superiores. Segundo uma Nota Pública emitida pelos servidores da Carreira de Especialistas em Meio Ambiente e PECMA, os três servidores teriam sido colocados “em disponibilidade” ao departamento de Recursos Humanos do órgão “por divergência técnica ou política”⁵⁴ com a Diretoria.

Ou seja, as divergências apontadas também mostram que as ideias e visões sobre o papel do licenciamento impactam as relações internas do órgão e o processo de implementação, em que o que é “técnico” e “político” muitas vezes se confunde. Essas tensões entre as esferas técnica e política são entendidas como intrínsecas aos processos de implementação de políticas de infraestrutura no geral, “em virtude da alta complexidade das articulações políticas inerentes à sua execução”, que detalharemos melhor na próxima seção (FREIRE *et al.*, 2016, p. 24).

Fica claro que, no caso do licenciamento, os conflitos em torno dos objetivos da política estão relacionados a uma relativa dificuldade de garantir a obediência (*compliance*) da ação dos analistas ambientais aos interesses dos cargos de chefia. Eles também limitam a autonomia dos burocratas, relativa à subcapacidade de influenciar os superiores, já que suas decisões tendem a ser contestadas com frequência.

A relação entre os analistas de meio ambiente também tende a ser conflituosa. Muitas das divergências dizem respeito a *diferentes visões sobre seu papel de atuação no licenciamento*, como fica claro na fala de uma entrevistada: “Não sei se você percebeu, mas tem gente que tem visão ideológica com relação ao meio ambiente, que tem uma diferente visão sobre o papel de seu trabalho” (Entrevista 15). Essas diferenças gerariam

⁵³ Essa disparidade entre a atuação prevista em lei para a carreira e sua atuação do burocrata em cargos de gerência foi constatada para todo o setor de infraestrutura (FREIRE *et al.*, 2016, p. 23).

⁵⁴ Nota pública dos servidores da Carreira de Especialistas em Meio Ambiente e PECMA <http://frenteampdaspd.redelivre.org.br/2017/01/21/ato-contraperseguiçao-de-servidores-do-ibama-23-de-janeiro-de-2017/>. Acesso em 27 de março de 2017.

metodologias de trabalho e opiniões diversas a respeito de como proceder no encaminhamento do processo de licenciamento de uma obra. Segundo uma analista, “algumas pessoas podem achar que o diagnóstico foi mal feito e que era preciso complementação, outros falam que é viável ou não” (Entrevista 6).

Dentre os “meios” do licenciamento, o de socioeconomia “é o que mais gera divergências lá dentro, e conflito entre os analistas” (Entrevista 41). A variação na forma como condicionantes na área de socioeconomia são estipuladas nos processos acaba desaguando na questão mais ampla dos limites do licenciamento ambiental como política regulatória em si. De fato, alguns analistas ambientais da socioeconomia identificam que o principal desafio de sua atuação é exatamente “definir a todo momento até onde o IBAMA pode ir e onde começa a política pública” (Entrevista 5). Em razão das disputas sobre o escopo do licenciamento e a multiplicidade de atores impactados pelos processos, frequentemente surgem conflitos sobre o que seria “excessivo” ou extrapolaria o escopo de ação da política.

Isso ficou claro, por exemplo, quando uma nova presidente do IBAMA, Marilene Ramos, foi nomeada em 2015. Em entrevista após sua posse, ela alegou que haveria “excessos nas análises ambientais”, decorrentes de uma “agenda muito mais voltada a temas de desenvolvimento *social* do que ambiental” (CONDSEF *et al.*, 2015, p. 1, grifo da autora). Alguns estudos também consideram a quantidade de condicionantes para a área de socioeconomia “excessiva”, por supostamente extrapolar “as obrigações do empreendedor” (HOFMANN, 2015, p. 28).

Em carta aberta, técnicos organizados do licenciamento responderam a tais alegações destacando que outros grupos interessados no licenciamento, ao contrário, entendem o licenciamento como “permissivo, e não excessivamente rigoroso” (CONDSEF *et al.*, 2015, p. 3). Entender a inclusão de medidas para desenvolvimento social como excesso seria, para os analistas, uma reprodução acrítica do “discurso do empreendedor” (*idem*, 2015, p. 4). Eles ainda questionam o que seria considerado excesso, reafirmando a importância de elementos essenciais da área de socioeconomia dos processos do licenciamento⁵⁵ e apresentando argumentos de organizações da

⁵⁵ Tais questionamentos estão no trecho: “Seriam “excessos” a obrigação de o empreendedor dar suporte à elaboração dos planos diretores municipais, como forma de evitar os significativos impactos ao ordenamento e desenvolvimento municipal que resultam dos grandes empreendimentos licenciados pelo IBAMA? Ou a obrigação de assegurar a indenização e/ou realocação das comunidades vulneráveis que são removidas dos locais onde moravam, para instalação dos empreendimentos e/ou realização das atividades licenciadas? Ou então a necessidade de monitoramento arqueológico para evitar que se perca, irremediavelmente, o conhecimento sobre a história (e pré-história) do local onde se implantam

sociedade civil e de outros órgãos de governo para defender suas ideias⁵⁶. Ou seja, eles chamam atenção exatamente para a pluralidade dos públicos a que o licenciamento ambiental serve, para além dos empreendedores.

A referência a diferentes grupos interessados no licenciamento mostra que as discussões em torno do escopo do licenciamento no meio socioeconômico dentro do IBAMA são uma continuidade dos embates sobre os objetivos da política, que ocorrem para além do órgão. Esses embates também mostram que as diferentes formas de interpretar seu papel e de analisar os impactos podem incorrer no questionamento e no enfraquecimento das questões sociais no processo decisório, ou seja, fragilizam a autonomia dos burocratas que trabalham no meio.

*

Nesta seção, vimos que os múltiplos públicos-alvo do licenciamento incorrem na falta de clareza de objetivos da política. Esta, por sua vez, está relacionada à heterogeneidade institucional em termos de ideias e visões sobre o papel do licenciamento dentro do órgão e a uma dificuldade em se estabelecer padrões internos de ação. Ou seja, a discricionariedade dos burocratas do licenciamento é esperada, já que o público a que a política busca atender é plural e tem demandas contraditórias a respeito da política.

Entretanto, essa heterogeneidade resulta na tendência de a implementação da política envolver relações conflituosas entre os analistas e entre eles e seus superiores. Ou seja, apesar de esperada, a heterogeneidade interna pode prejudicar tanto a autonomia quanto a discricionariedade dos burocratas ao gerar questionamentos internos e enfraquecer as análises no processo decisório. O meio socioeconômico normalmente está no centro dos debates sobre o papel do licenciamento, traduzido nas discussões sobre o escopo de atuação do licenciamento em si.

3.3.3 O contexto da política: momento em que o licenciamento ocorre

Para além do *conteúdo*, Cleaves (1980) e Grindle (1980) chamam atenção para a importância do *contexto* de uma política pública para entender sua implementação. No caso do licenciamento, dois aspectos do contexto ganham relevância: a sua posição na

atividades/empreendimentos? Seria um “excesso” a avaliação específica dos impactos sobre comunidades quilombolas e povos indígenas? Ou seriam excessos as exigências relativas ao saneamento ambiental de Altamira/PA, no licenciamento da UHE Belo Monte?” (CONDSEF *et al.*, 2015, p. 2).

⁵⁶ Eles citam o Instituto Socioambiental (ISA) e do Ministério Público da União (MPU) para reafirmar o argumento de que há deficiências nos EIA dos empreendedores: “a crítica à qualidade desses trabalhos não é feita apenas pelo corpo técnico do IBAMA, mas por diversos atores envolvidos no licenciamento, como o Ministério Público da União e a sociedade civil organizada” (CONDSEF *et al.*, 2015, p. 4).

estrutura decisória de políticas de infraestrutura e a distribuição de poder entre os atores envolvidos. Veremos nesta seção os aspectos relacionados ao momento em que o licenciamento ocorre na estrutura de decisão de obras estratégicas de infraestrutura.

Políticas regulatórias exigem que o Estado lide com o desafio de encontrar um equilíbrio entre um extremo de promover o crescimento do setor privado, oferecendo um conjunto de benefícios e incentivos, e a postura oposta de endurecer regulamentos, esperando que as empresas a eles se adaptem (COSLOVSKY, 2009). No caso do Brasil, o IBAMA tem papel central de lidar com esses impasses em torno da regulação socioambiental por meio da execução do licenciamento ambiental. *Porém, este instrumento vem tarde no processo decisório sobre grandes obras de infraestrutura, enfraquecendo o seu poder decisório.*

Como vimos no capítulo anterior, o IBAMA é o órgão executor do SISNAMA. Mesmo assim, a ele cabe formalmente definir a *viabilidade* dos empreendimentos de infraestrutura em termos socioambientais. Na prática, entretanto, “as decisões são tomadas e as obras de engenharia são definidas muito antes do processo de licenciamento ser aberto ou de ser avaliada a questão ambiental” (Entrevista 31).

Segundo uma coordenadora da DILIC, o papel do licenciamento de fato termina não sendo o de estipular a viabilidade das obras, mas sim de “torná-las o mais viável possível ambientalmente” (Entrevista 7). Isso se reflete no baixo número de licenças indeferidas pelo órgão licenciador, principalmente quando comparadas com o número de emitidas – de 2011 a 2013, foram emitidas 2.158 licenças, contra 8 indeferidas (HOFMANN, 2015, p. 15). Nesse sentido, Hofmann argumenta que:

Uma das maiores críticas à AIA (Análise de Impacto Ambiental) no Brasil é o fato de ela se concentrar no licenciamento quando o projeto já está bastante avançado, sem muita margem para discussão. Quanto mais incipiente o projeto, melhor! (...) Quanto mais se avança, mais custosa se torna qualquer alteração e mais resistência se encontra (HOFMANN, 2015, p. 13).

O instrumento licenciador foca principalmente em adaptações dos projetos. Uma analista de meio ambiente descreve seu trabalho como “consertar o carro enquanto estamos andando dentro dele” (Entrevista 24). A mesma analista ambiental esclarece que “o papel do IBAMA no licenciamento é equivocado. O IBAMA tem pouca força enquanto instituição pública para decidir os rumos de grandes obras. Geralmente a obra vem para cá sabendo que vai ser realizada. (...) a gente perde muito tempo na licença prévia à toa”.

Assim, o momento em que o licenciamento ocorre limita a capacidade do IBAMA tanto de propor alterações substanciais no empreendimento, como de declarar inviabilidade de obras. Ou seja, limita a autonomia do órgão. A autonomia organizacional permite que agência tenha clareza sobre seus próprios desejos e assuma padrões sustentados de ação consistentes, “padrões esses que não serão conferidos ou revertidos por autoridades eleitas, interesses organizados, ou tribunais” (CARPENTER, 2001, p. 15 tradução da autora). A falta de autonomia organizacional, por sua vez, impacta a autonomia dos burocratas, sobretudo a relacionada à subcapacidade de tomar decisões por conta própria.

Apesar dessas fragilidades, o momento em que o licenciamento ocorre faz que ele represente uma janela de oportunidade para o debate e para a resolução de problemas não proporcionada em outras instâncias ao longo do processo decisório. Como aponta o Ministério de Meio Ambiente (MMA)⁵⁷:

A ausência da variável ambiental no momento de decidir os planos e programas setoriais de governo sem uma avaliação ambiental prévia e consequente consulta à população, tem feito desaguar no Licenciamento todas as expectativas socioambientais provocadas pelos empreendimentos (CONAMA, 2013, p. 3).

A burocracia que implementa o licenciamento tem que lidar, então, com uma miríade de problemas com frequência no seu dia a dia, mesmo sendo incapaz de fazer alterações substanciais no projeto nem declarar inviabilidade da obra. Além disso, muitos dos problemas não dizem respeito à sua atribuição formal, ou são excessivamente concentrados no licenciamento. Na tabela abaixo, são apresentados os problemas com os quais os analistas ambientais lidam sempre ou frequentemente no seu dia a dia, ordenados conforme a diferença entre as porcentagens do IBAMA e das demais carreiras da área de infraestrutura. Essa diferença nos mostra aspectos que devem ser resolvidos no licenciamento e que não são tratados com frequência em outras instâncias envolvidas no ciclo de políticas de grandes obras.

Tabela 10. Problemas (porcentagem de respostas de sempre/frequentemente) ordenadas em ordem decrescente de diferença de porcentagem entre IBAMA e carreiras.

Problemas	%Frequentemente/ sempre		Qui-quadrado de Pearson			Diferença entre frequências (IBAMA - carreiras)
	Carreiras	IBAMA	Valor	Df	Sig. Assint. (2 lados)	

⁵⁷ http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/AntecedentesSeminario_CONAMA.pdf. Acesso em 28 de março de 2017.

Subestimação dos riscos ambientais	25,5%	77,1%	206,404 ^a	3	,000	51,5%
Subestimação de conflitos com a sociedade	29,9%	74,9%	143,676 ^a	3	,000	44,9%
Falta de avaliação do empreendimento durante e após a obra	35,7%	59,2%	43,744 ^a	3	,000	23,5%
Subestimação dos riscos de regularização fundiária	20,4%	41,2%	50,252 ^a	3	,000	20,8%
Falta de qualificação técnica das empresas contratadas	37,8%	52,9%	22,909 ^a	3	,000	15,2%
Cronograma de execução inadequado	52,7%	67,8%	16,591 ^a	3	,001	15,1%
Interferência política	52,2%	65,9%	14,904 ^a	3	,002	13,7%
Precariedade dos projetos	47,7%	61,2%	18,932 ^a	3	,000	13,5%
Alta rotatividade de gerentes	24,1%	35,1%	17,592 ^a	3	,001	11,0%
Problemas na licitação/leilão	28,8%	21,8%	7,013 ^a	3	,071	-7,0%
Problemas na relação com órgãos de controle (TCU, CGU, MPU, etc.)	24,6%	31,8%	4,421 ^a	3	,219	7,2%
Descontinuidade de projetos	35,4%	31,0%	10,963 ^a	3	,012	-4,4%

a) 0 células (.0%) tiveram valor menor que 5.

Fonte: Abers e Santiago (2017, no prelo).

Podemos ver que os analistas do IBAMA lidam com um número maior de problemas com frequência, quando comparados aos outros funcionários do setor de infraestrutura. Como lembrou uma entrevistada a respeito de uma fala do ex-presidente do IBAMA:

O Volnei [ex-presidente do IBAMA] separava a fase que todo mundo reclamava do licenciamento, que colocava culpa no licenciamento, e agora é a fase em que todo mundo espera que o licenciamento resolva os problemas (...) antes era a Geni e hoje é a tábua da salvação (Entrevista 22, COTRA)

Muitos dos problemas que precisam ser resolvidos pelos analistas ambientais são questões sobre as quais eles não têm influência, como a “falta de qualificação técnica das empresas contratadas” (apontado como frequente por mais da metade dos analistas do IBAMA – 52,9%), “cronograma de execução inadequado” (frequente para 67,8% dos burocratas do licenciamento) ou “interferência política” – o quarto problema mais frequente, pois 65,9% dos analistas dizem senti-la com frequência. A interferência política se manifesta sobretudo por meio da determinação tácita de prioridades nas

emissões de licenças, o que, para os servidores da DILIC, dificultaria seu trabalho – como é apontado em uma Carta Aberta que apresentaram à diretoria em 2015:

As demandas são estabelecidas por pressões políticas externas, negligenciando-se o acompanhamento e a gestão ambiental do empreendimento após a emissão da licença. Demandas “prioritárias” ou “urgentes” são conflitantes entre si, considerando o quantitativo de corpo técnico e os prazos sobrepostos de análise. (SERVIDORES DILIC, 2015, p. 14)

A interferência política poderia prejudicar a resolução de um dos problemas mais concentrados no licenciamento, a “Falta de avaliação do empreendimento durante e após a obra” (que é frequente para 59,2% dos analistas do IBAMA contra 35,7% dos servidores das outras carreiras), em razão da sobreposição dos prazos. As interferências também se manifestariam pela variação na forma com que os pareceres dos analistas são levados em consideração quando da emissão da licença. Em entrevista, uma analista aponta: “nosso trabalho é muito afetado pela posição política da instituição, depende muito de quem está no comando (...). Isso impacta principalmente na velocidade das respostas dos gestores, e no peso que é dado para as respostas técnicas” (Entrevista 7).

A frequente interferência política nos processos aponta mais uma vez para a fraqueza da autonomia da instituição do IBAMA perante o processo decisório das grandes obras, que detalhamos acima. Esses elementos fragilizam a autonomia do burocrata do licenciamento ambiental, já que os problemas demandam capacidades técnicas amplas e, ao buscar resolvê-los, os analistas nem sempre contam com o suporte da instituição.

Dentre todos os problemas listados, dois chamam atenção por serem muito mais frequentes em comparação com as outras carreiras: a subestimação de riscos ambientais (frequente para 77,1% dos analistas) e conflitos com a sociedade (com taxa de 74,9% de frequência). O papel de lidar com o problema da subestimação de riscos ambientais é esperado pela atribuição do IBAMA, mesmo que a preservação ambiental pudesse ser considerada mais cedo no processo de planejamento de empreendimentos e de tomada de decisão (HOFMANN, 2015, p. 44).

O que mais chama atenção é o fato de a subestimação dos conflitos com a sociedade ser tão frequente quanto a subestimação de riscos ambientais. Esse aspecto evidencia a fundamental importância da questão social para o LAF, cujas atividades se concentram no meio socioeconômico do licenciamento. O licenciamento ambiental muitas vezes é encarado como “uma arena para discussão da sociedade” (Entrevista 11), sendo o processo de emissão de licença visto como um “momento importante de a sociedade civil discutir e apontar as questões importantes para o empreendimento público

ou privado”⁵⁸. Ou como Hochtetler (2011) argumenta, o licenciamento ambiental é um ponto de decisão em que coalizões sociais e estatais mais ou menos permissivos aos projetos se defrontam.

O processo de licenciamento ambiental constitui, assim, um momento crucial de abertura para concertação de interesses em torno da construção de grandes obras, cujas determinações geram significativos impactos econômicos, ambientais e sociais tanto no nível local como no nacional. Nesse processo de concertação, diferentes atores são envolvidos, cada qual com poder de influência no processo decisório, o que nos leva ao segundo aspecto central para entender o *contexto* da implementação do licenciamento.

*

Nessa seção, vimos que o momento em que o licenciamento ocorre na estrutura decisória a respeito de grandes obras de infraestrutura é associado à fraqueza institucional do IBAMA. Por vir tarde no ciclo da política, a capacidade do IBAMA em alterar o empreendimento de forma substancial e declarar inviabilidade de obras é limitada. Contraditoriamente, o licenciamento representa uma janela de oportunidade para a resolução de problemas não proporcionada em outras instâncias ao longo do processo decisório. A miríade de problemas com que os burocratas lidam aumenta a demanda por capacidades, que agravam a situação de capacidade técnica insuficiente para o trabalho identificada na seção anterior. Ao lidar com os problemas, os analistas nem sempre contam com o apoio institucional necessário, e percebem interferência política frequente no processo. Também vimos que a subestimação dos conflitos com a sociedade é tão frequente no cotidiano dos analistas ambientais quanto a subestimação de riscos ambientais, o que evidencia a fundamental importância e a concentração das questões sociais no LAF ao longo da implementação das obras de infraestrutura.

3.3.4 O contexto da política: os diferentes atores envolvidos na implementação do licenciamento

Políticas regulatórias têm como característica definidora, segundo Lowi, que “seus custos e benefícios podem ser disseminados equilibradamente ou podem privilegiar interesses restritos, a depender dos recursos de poder dos atores abarcados” (1964 *apud* RUA; ROMANINI, 2010, p. 4). A atuação do burocrata regulador é considerada intrinsecamente política, já que “consiste na produção de acordos locais e arranjos que

⁵⁸ Uma representante da ONG SOS Mata Atlântica em palestra em 2016, no seminário sobre o licenciamento ambiental organizado pela Câmara dos Deputados.

realinham interesses, remodelam conflitos e redistribuem riscos, custos e benefícios de se fazer negócios e de obedecer a lei” (COSLOVSKY; PIRES; SILBEY, 2011, p. 322). Assim, entender como os burocratas implementam uma política regulatória implica considerar a “subpolítica da execução regulatória” (idem, 2011).

Os analistas ambientais do LAF lidam com atores com diferentes níveis de poder. Enquanto os “beneficiários” da política comumente são “grupos econômicos poderosos ou interesses difusos nacionais” (ABERS, 2016, p. 15), com facilidade de acesso e de influência nas decisões sobre emissão de licenças ambientais, as populações atingidas pelas grandes obras, na maioria das vezes, são vulneráveis socialmente, desmobilizadas, e são incluídas de forma marginal no processo de decisório. Esse aspecto é especialmente importante para compreender a atuação dos burocratas do licenciamento que trabalham com o meio socioeconômico, pois, como vimos anteriormente, seu trabalho envolve lidar com a carga de impacto sofrida por grupos vulneráveis e ter consciência da distribuição desigual de impactos entre diferentes grupos da sociedade (VANCLAY, 2003, p. 7).

A influência dos diversos atores na implementação de uma política nos ajuda a entender a autonomia da burocracia implementadora. Como vimos no capítulo 1, o equilíbrio do poder de influência dos atores envolvidos no processo de implementação de políticas públicas, muitas vezes proporcionado por mecanismos de participação social, traz diversas vantagens: facilita a sua execução, por garantir obediência (*compliance*) e responsividade dos processos e gera aprendizado institucional no longo prazo (ABERS, 2016, p. 12; GRINDLE, 1980). Ou seja, fortalece as decisões dos burocratas e o desenvolvimento das capacidades necessárias para que lidem com os públicos da política.

O fato de a implementação envolver a interação próxima com vários atores não é um problema e pode ser característica da política em questão. Alguns autores chamam atenção para a importância da coprodução das políticas públicas regulatórias, que abarcam também a participação dos cidadãos (HILL; HUPE, 2002). Em seu sentido geral, coprodução diz respeito a uma abordagem de *policy making* “em que o governo nacional ou local envolve cidadãos, organizações não-lucrativas, empresas e/ou outros governos na elaboração de uma política específica” (HILL; HUPE, 2002, p. 134)⁵⁹.

Entretanto, é preciso distinguir situações em que colaboração é central e aquelas em que há uma tentativa de influenciar, limitar ou beneficiar alguma das partes envolvidas

⁵⁹ Apesar de a literatura de coprodução tratar do processo de formulação de políticas, a consideramos importante para entender o licenciamento, em que o papel do burocrata envolve a construção cotidiana da política pública.

– ou seja, quando os diferentes grupos têm influências excessivamente discrepantes no processo. Deve-se também atentar para as relações de negociação em que a obediência da regulação depende em certa medida do consentimento da empresa, o que já não seria coprodução, mas sim limitaria a autonomia das decisões da burocracia (idem, 2002, p. 134). Dessa forma, entendemos que a busca pelo equilíbrio da influência entre os atores envolvidos na implementação da política é um aspecto importante para garantir a autonomia do burocrata implementador.

No caso do licenciamento, essa busca por equilíbrio é dificultada por diferentes aspectos: o papel central do empreendedor no processo do licenciamento, as instâncias participativas insuficientes e ineficazes, a baixa mobilização social e a escassez de recursos do órgão para garantir acesso dos analistas aos locais impactados. Exploraremos esses elementos a seguir.

O poder de influência dos “empreendedores”⁶⁰ no processo de implementação do licenciamento é percebido pelos servidores da DILIC, para quem o diálogo com os empreendedores quanto às medidas propostas pelos burocratas é importante para que elas sejam efetivadas. Esse aspecto é apresentado por diferentes analistas ambientais – como uma delas apontou: “a gente elabora os pareceres, propõe ações, que o empreendedor pode cumprir ou não. (...). Há casos em que o empreendedor pode recorrer e não aceitar cumprir determinadas coisas. (...). Muitas vezes é um jogo de forças com o empreendedor” (Entrevista 6). Outra entrevistada também destaca:

Você vê que tem muitas barreiras para execução de programas. Eu vejo assim que o IBAMA cobra, mas ele não tem aquele poder de garantir que ele tenha resposta, entende? **Muitas vezes eu vejo que você questiona o empreendedor sobre um certo assunto, e às vezes ele fala que não. O IBAMA acaba ficando meio amarrado, a não ser encaminhar para multa,** mas que não corrige aquele problema, entende? (Entrevista 20).

Parte do *survey* da ENAP também nos informa sobre as interações dos burocratas do licenciamento. Na tabela abaixo, vemos a porcentagem dos analistas do IBAMA que consideraram a interação com os atores listados com importância e frequência de 8 a 10 (em escala de 1 a 10). Observamos que a interação da burocracia do licenciamento com empresas privadas é não só a mais frequente, como também a mais importante para os burocratas de implementação do licenciamento, quando se consideram os grupos que não são do IBAMA. Ela aparece em segundo lugar em termos de frequência (com 51,5%), e

⁶⁰ Termo utilizado pelos analistas para se referirem às empresas solicitantes das licenças e que será aplicado no trabalho.

em terceiro em ordem de importância (com 62,2%) – perdendo apenas para grupos de dentro do IBAMA –, em proporções significativamente maiores quando comparadas às demais carreiras do setor de infraestrutura.

Tabela 11. Frequência e importância das interações dos burocratas da DILIC, ordenadas pela frequência do IBAMA.

Atores	Frequência		Importância	
	Outros	IBAMA	Outros	IBAMA
Superiores	61,7%	60,4%	77,3%	84,2%
Empresas privadas	36,0%	51,5%	48,7%	62,4%
Colegas de unidades afins no órgão	37,2%	23,8%	62,2%	63,4%
Outros órgãos	15,3%	14,9%	44,2%	53,5%
Estados e municípios	12,3%	13,9%	26,9%	42,6%
Órgãos de controle	9,2%	5,0%	32,8%	21,8%

Fonte: elaboração da autora com base em *survey* da Enap (2015).

Nesse contexto de possível subjugação das ações do licenciamento às empresas, a transparência da relação com atores e grupos da sociedade civil ganha relevo, que pode se dar tanto por estruturas administrativas com mecanismos de agregação de interesses, ou pela mobilização social dos grupos atingidos positiva ou negativamente pela política (GRINDLE, 1980, p. 25). Como mostramos no Capítulo 1, a proximidade da burocracia com os grupos impactados pela política também pode garantir transparência no processo.

No caso do licenciamento, o principal mecanismo institucionalizado de diálogo com as populações afetadas por obras é a audiência pública, que pode ocorrer antes da emissão do parecer técnico sobre EIA/RIMA. A temporalidade da participação social no processo de licenciamento compromete a influência dos participantes no processo (ABERS, 2016, p. 28). Segundo Sánchez, o ideal seria envolver a sociedade civil ainda quando da elaboração do Termo de Referência (TR) para EIA/RIMA, para contribuir para a identificação das questões relevantes (SANCHEZ, 2013, p. 480). Como aponta uma entrevistada⁶¹ do Instituto Socioambiental (ISA), “faltam espaços honestos de participação no licenciamento, que levem a sério e escutem as pessoas. Honestos em termos de garantia de imparcialidade, de encaminhamentos, de transparência” (Entrevista 30). Segundo Pedroso-Junior *et al.* (2016), ao elaborarem um panorama da participação social no licenciamento ambiental, os atores envolvidos no licenciamento reconhecem a fragilidade e a baixa capacidade das audiências em influenciarem a tomada de decisão de fato:

⁶¹ Como foi garantido o anonimato da maior parte das entrevistas, utilizei o gênero feminino para me referir às pessoas que me concederam entrevista, citando apenas (quando necessário) sua filiação institucional.

Quase metade dos 199 respondentes do survey [com representantes de empresas, sociedade civil, academia e do poder público, incluindo membros dos órgãos ambientais] (43,8%) acredita que as audiências possuem capacidade limitada de alterar o processo de licenciamento, ou seja, de incorporar as críticas, sugestões e demandas da sociedade civil aos projetos. Outros 19,8% entendem que as audiências públicas não têm garantido participação popular. Apenas 8% responderam que a participação vem sendo garantida pelas audiências públicas e que essas têm melhorado os projetos licenciados. (PEDROSO-JUNIOR; SCABIN; CRUZ, 2016, p. 3)

Quando a participação institucionalizada é ineficaz, a capacidade de a sociedade civil influenciar o processo decisório pode depender da mobilização contenciosa, ou há atores aliados que possibilitem maior acesso a informações para comunidades locais (ABERS, 2016). A importância da mobilização se dá, por exemplo, por influenciar o “olhar geral do governo para a execução da obra, e de estar mais presente” (Entrevista 19). Uma analista ambiental entrevistada destaca o exemplo do esforço político atual em compensar os impactos de Belo Monte, em que, segundo ela, “os movimentos fizeram protesto, cobraram muito, foi colocada uma representação da Casa Civil lá, criaram um grupo Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS): foi um resultado dos movimentos da sociedade civil” (Entrevista 19).

Entretanto, os grupos sociais afetados pela obra tendem a ser pouco mobilizados, em razão tanto da dispersão territorial quanto do baixo acesso a conhecimento e a informação (GRINDLE, 1980, p. 25). O nível de mobilização dos atingidos e o interesse de atores pelos empreendimentos também varia conforme a visibilidade que a obra ganha nacionalmente. A vasta maioria dos empreendimentos é implementada com pouca sensibilização ou mobilização social, como uma analista de meio ambiente aponta:

Quando as proporções do conflito são pequenas, minimiza-se aquilo, nem Estado, nem meio de comunicação, nem ONGs acompanham. Mas quando é uma coisa que dá Ibope que nem Belo Monte, aparece um monte de gente, entendeu? Mas quem deles, por exemplo, foi acompanhar PCH Pedra do Garrafão do RJ? Quem foi acompanhar a UHE Santo Antônio do Jari, que é uma média usina, que impactou pouquíssimas famílias? (Entrevista 6).

De fato, em pesquisa recente, Hochstetler e Tranjan (2016) destacam que, de 302 obras energéticas financiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desde 2003, em menos de 30% houve qualquer tipo de oposição social aos impactos na comunidade ou no meio ambiente.

Outra forma de a sociedade se aproximar e influenciar os processos de licenciamento seria por meio de uma relação direta com os burocratas responsáveis pelos empreendimentos na DILIC/IBAMA. Garantir essa proximidade depende de recursos e de vontade política da instituição para que os analistas possam estar presentes no local

onde a obra é executada. Entretanto, além de os empreendimentos na maioria das vezes se localizarem em locais distantes da capital do País, a “insuficiência de recursos financeiros e materiais” surge como uma das principais fraquezas da organização na matriz SWOT⁶² da gestão de 2012 a 2015 da DILIC/IBAMA. Ela impediria, dentre outros, o acompanhamento mais qualificado da obra por meio de vistorias e visitas técnicas – como uma analista entrevistada destaca: “muitos desses empreendimentos exigem vistorias permanentes (...). Tem obra que a gente faz vistoria e volta só depois de um ano, em que já mudou muita coisa” (Entrevista 6). Outra analista adiciona que:

A gente perde capacidade de construir interlocução por não estar lá. Imagina você numa situação deles [sociedade civil impactada pela obra]. Chega um cara do IBAMA, você chega a entendimentos bonitos, mas o diálogo do dia a dia é com o empreendedor. Aí o empreendedor vai fazer do jeito dele. E vai entregar o relatório do jeito que você pediu. **Aí a gente volta na comunidade um ano depois, e eles vão falar que não adiantou nada, ou vão falar: ah, lá vem o IBAMA, nem ligo para vocês.** (Entrevista 15).

O distanciamento entre o burocrata do licenciamento e a realidade social local está relacionado a uma importância ainda maior dos empreendedores na determinação do andamento dos processos, já que os analistas nem sempre conseguem validar ou contrapor os estudos (EIA) que eles elaboram. Uma analista diz, por exemplo, que “a gente não consegue estar lá presente. Eu vejo que a gente se limita muito aos materiais que os próprios empreendedores apresentam e tem que aceitar aquelas informações porque não consegue ir lá pessoalmente às vezes e olhar se realmente está daquela forma” (Entrevista 20). O diagnóstico ambiental elaborado pelo EIA é o elemento fundamental da AIA, já que representa a base descritiva sob a qual as projeções futuras dos impactos se fundamentarão (SANCHEZ, 2013, p. 43). Como bem esclarece uma burocrata da DILIC:

O maior problema da socioeconomia é o diagnóstico. Caso algo não esteja previsto no diagnóstico, fica difícil exigir que o empreendedor implemente coisas, a não ser que a pessoa consiga provar que estava lá e que foi impactada. É um instrumento importantíssimo, e o IBAMA tenta aperfeiçoar esse mecanismo. **Diagnóstico é igual uma casa que você começa com um alicerce mal feito, quando você vai colocar a última telha ela não encaixa. Uma vez havendo um erro no diagnóstico, você vai colher os frutos disso, eles serão amargos** (Entrevista 6).

⁶² A matriz SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats ou Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças) é uma ferramenta de gestão que tem como objetivo central definir estratégias para manter os pontos fortes de uma organização e reduzir a intensidade de seus pontos fracos, aproveitando oportunidades e protegendo-se de ameaças (AZEVEDO; COSTA, 2001, p. 2).

Assim, a influência das informações providas pelo empreendedor pelo EIA perpassa todo o restante do processo de implementação do licenciamento, em razão da importância das informações que ele fornece na análise de diagnóstico.

*

Ao observarmos aspectos gerais sobre os atores envolvidos na implementação do licenciamento, entendemos que há uma discrepância clara entre o poder de influência dos empreendedores e da sociedade impactada pelos empreendimentos licenciados. O poder de influência dos empreendedores no processo de implementação do licenciamento é percebido pelos servidores da DILIC, para quem o diálogo com os representantes das empresas quanto às medidas propostas pelos burocratas é importante para que elas sejam efetivadas.

A influência da sociedade civil afetada ou interessada no licenciamento tende a ser bem menor que a dos empreendedores, dada a ineficiência e insuficiência de espaços participativos formais existentes. A grande maioria dos empreendimentos é implementada com pouca sensibilização ou mobilização social, já que a capacidade de mobilização dos grupos atingidos e interessados na obra tende a ser pequena, apesar de variar conforme a visibilidade política que uma obra ganha. A importância dos empreendedores no licenciamento é ainda maior em razão dos limites estruturais que os analistas do meio socioeconômico enfrentam para garantir uma maior proximidade do público atingido pelas obras licenciadas, já que na maioria das vezes não conseguem validar as informações fornecidas por empreendedores pelo EIA. Essa discrepância é prejudicial para a autonomia dos analistas de meio ambiente, pois suas decisões ficam vinculadas a informações fornecidas pelos empreendedores.

3.4 Análise das condições para a implementação do licenciamento: burocracia de nível de rua “encastelada”

A análise desenvolvida neste capítulo nos ajudou a localizar o burocrata do licenciamento no contexto onde atua e chamar ainda mais atenção para sua importância na implementação da política. Vimos que os analistas de meio ambiente da DILIC/IBAMA dispõem de ampla discricionariedade de ação, em razão da multiplicidade e da ambiguidade das leis que regem seu trabalho, apesar de sua liberdade variar dentro do órgão conforme as estratégias de gestão que são mais ou menos horizontais. Eles também dispõem de potencial autonomia por terem papel central no processo decisório, serem altamente capacitados e por sua trajetória ser coerente com seu trabalho, no geral.

Quando se consideram as características da problemática da política, a discricionariedade dos burocratas da DILIC se revela necessária e inevitável. Para lidar com a complexidade técnica do licenciamento, principalmente do caso da socioeconomia, o analista ambiental deve adaptar suas análises aos diferentes contextos sociais com que lida. Além disso, a heterogeneidade de interpretações sobre o papel da política pelos burocratas da DILIC é esperada, em razão da falta de clareza sobre os objetivos do licenciamento tanto entre os atores interessados na política, quanto no IBAMA.

Por outro lado, a potencial autonomia do burocrata é reduzida quando consideramos os aspectos da problemática do licenciamento no meio socioeconômico. Ficou claro que a temática social demanda conhecimentos aprofundados e específicos sobre diferentes áreas do conhecimento, exigindo aprendizado constante e um forte reconhecimento e consolidação do campo de estudo da AIS. No caso do meio socioeconômico do licenciamento brasileiro, entretanto, os analistas não dispõem das capacidades necessárias, nem contam com um campo de conhecimento consolidado. Faltam analistas formados na área social e, muitas vezes, o reconhecimento político e dos superiores a respeito da importância do meio.

A heterogeneidade de ideias sobre os objetivos do licenciamento é um “tiro pela culatra” tanto para a discricionariedade quanto para a autonomia da burocracia do licenciamento. Mesmo sendo esperada, como reflexo das disputas em torno dos objetivos da política, essas diferentes ideias também geram conflitos internos ao órgão. Esses conflitos, por sua vez, limitam a liberdade de ação dos analistas, já que eles têm seu trabalho constantemente revisado e contestado dentro das coordenações. Ao mesmo tempo, ela faz que algumas análises sejam desconsideradas e alteradas pelos superiores, reduzindo a autonomia dos burocratas.

Outro aspecto que impacta a autonomia da burocracia do licenciamento é a fraqueza institucional do IBAMA. Por vir tarde no processo decisório, o IBAMA não é capaz de estipular mudanças substanciais nem determinar viabilidade de obras, revelando a fragilidade do órgão. Essa falta de autonomia organizacional impacta a autonomia dos burocratas, sobretudo a relacionada à subcapacidade de tomar decisões por conta própria, já que sua atuação é voltada para adaptações no empreendimento e os analistas percebem interferência política com frequência ao atuarem. Contraditoriamente, o licenciamento representa uma janela de oportunidade para o debate e a resolução de problemas não proporcionada em outras instâncias. Assim, os analistas lidam com um grande número de problemas, que agravam a situação de capacidade técnica insuficiente para o trabalho,

sem que o órgão necessariamente lhe dê reconhecimento e suporte para as decisões que tomam.

A diferença entre o poder de influência dos empreendedores e da sociedade impactada pelos empreendimentos licenciados também fragiliza a autonomia dos burocratas implementadores. Os analistas percebem que suas decisões são, por vezes, dependentes da concordância dos empreendedores quanto ao seu teor. Além disso, ao enfrentarem limites estruturais para garantir uma maior proximidade do público atingido pelas obras licenciadas, na maioria das vezes, eles não conseguem validar as informações fornecidas por empreendedores ao longo do processo. A influência das informações dadas pelas empresas perpassa, então, todo o licenciamento, ao mesmo tempo em que a sociedade conta com mecanismos pouco eficientes para participação social. A importância das questões sociais tende a variar conforme a visibilidade política que uma obra ganha e a mobilização social que incita.

Com base nos aspectos das condições para seu trabalho, podemos observar que a execução do licenciamento pode ser enquadrada na tipologia de “implementação simbólica” de Matland (2009), caracterizada pelo alto nível de conflito e de ambiguidade quanto aos objetivos e meios em implementação da política, e pelos resultados que são determinados pelas coalizões de atores formadas em torno das diferentes interpretações quanto ao papel da política pública – para maiores detalhes sobre a tipologia de Matland, ver capítulo 1.

Além disso, o corpo técnico da DILIC que trabalha no meio socioeconômico⁶³ de fato apresenta os atributos centrais da burocracia de linha de frente (BLF)⁶⁴ para Lipsky – ou seja, a discricionariedade, o papel de dialogar com a sociedade e o fato de não executar suas funções de acordo com as concepções ideais de prática (2010, p. xvii). Esse papel também é reconhecido pelos analistas ambientais – como fica claro na fala:

O analista ambiental é o elo da instituição com a população atingida. **A gente vai para linha de frente, vai ver os impactos, conversa com a população e a gente que analisa. Pode ser que a nossa análise não seja tão ampla, ou desprovida dessa proximidade com o objeto pesquisado (...).** A outra questão é de a gente conseguir mostrar o problema que está sendo vivenciado, analisar e trazer soluções e ver como resolve aqui na instituição. (Entrevista 16)

⁶³ Não só os analistas do meio socioeconômico, mas eles são o foco da nossa análise.

⁶⁴ Segundo a categoria de Lipsky (2010) mais recente, que se baseia nos atributos característicos da burocracia de linha de frente, apresentadas em seguida no texto.

Entretanto, burocracia de nível de frente do licenciamento tem características únicas. Uma limitação central que afeta um de seus atributos fundamentais (de diálogo com a população) é a distância entre o IBAMA e a sociedade afetada quando da realização da análise de impacto social, como fica claro na fala acima. Na seção 3.3.4, vimos que, em geral, os analistas do licenciamento não conseguem estar presentes no local dos empreendimentos com a frequência que consideram satisfatória. Ou seja, entendemos que a burocracia do LAF constitui uma *burocracia de linha de frente “encastelada”* que, apesar de ser responsável por lidar com os impactos sociais de empreendimentos de infraestrutura, é afastada do seu principal objeto de análise e pouco acessível a ele. Diferente de insulamento, um conceito associado à ausência de pressão política ao longo da implementação (EVANS, 1993), o encastelamento da burocracia do licenciamento é relacionado a uma atuação influenciada por interesses políticos diversos, porém fisicamente distante do público que atende.

Concluimos, então, que, mesmo quando dispõe de discricionariedade e potencial autonomia, o burocrata implementador pode enfrentar dificuldades em razão da problemática da política que executa. Ou seja, não basta ter liberdade de ação, nem alto nível de conhecimentos técnicos. Devemos também levar em consideração o conteúdo da política e o contexto em que o burocrata exerce sua função.

A problemática do LAF no meio socioeconômico reforça a importância da discricionariedade dos atores ao implementarem a política, central para que consigam adaptar suas ações aos diferentes contextos e lidar com os vários problemas cotidianos. Entretanto, a sua autonomia não é o suficiente para que consigam suprir as demandas impostas ao trabalho. Ou seja, ao contrário da visão recorrente de que a discricionariedade da burocracia da DILIC é prejudicial para a política, entendemos que a liberdade de ação dos burocratas não é apenas necessária, como deve ser fortalecida. O problema central seria, então, a baixa autonomia da burocracia do licenciamento que trabalha no meio socioeconômico. Esse problema é potencializado pelo relacionamento próximo da burocracia com os empreendedores que solicitam as licenças, que se assemelha ao que Evans (1993) chama de laços clientelistas que podem ser predatórios à ação do Estado.

Diante do panorama apresentado, partimos para a segunda dimensão de nossa análise. Independente das condições para a implementação da política, os burocratas do licenciamento continuam a executando diariamente e enfrentando problemas diferentes a cada obra que analisam. Cabe-nos analisar, então, como eles interpretam as condições de seu trabalho e como atuam nesse processo.

Capítulo 4. O licenciamento ambiental na prática: a ação do burocrata

Neste capítulo, exploramos a segunda dimensão do estudo das *capacidades burocráticas na prática*: a ação do burocrata, e como ela está relacionada às diferentes interpretações quanto às condições de seu trabalho. Buscamos entender as *práticas para o desenvolvimento de capacidades*, ou seja, como os analistas ambientais tentam alterar tais condições de forma propositiva e criativa. Como nossa análise é embasada nas entrevistas aplicadas com os analistas ambientais, ela é centrada nas interpretações dos burocratas quanto a essas práticas e sobre as condições de seu trabalho. A partir dessas interpretações, mapeamos os *papéis* que os burocratas desempenham na implementação. Por fim, com base nos papéis identificados, exploramos os possíveis elementos que expliquem as diferenças nas relações entre as interpretações dos burocratas quanto as condições e quanto práticas de seu trabalho. Dessa forma, podemos observar como a complexidade e a heterogeneidade do licenciamento operam no cotidiano da burocracia da DILIC por meio das ações dos burocratas que implementam o licenciamento ambiental no meio socioeconômico.

Para isso, realizamos análise de conteúdo das entrevistas com os analistas ambientais da área de socioeconomia em duas coordenações, a COHID e a COTRA. No total, quinze (15) entrevistas – que somaram cerca de 250 páginas de texto transcrito – foram analisadas por meio do *software Atlas.ti*. Como esse *software* é voltado para a análise de conteúdo qualitativa, ele fornece poucas ferramentas analíticas quantitativas. Ele nos ajudou a sistematizar os conteúdos dos nossos dados e auxiliou na observação indutiva e qualitativa de nosso objeto. A análise de conteúdo procedeu nos quatro passos descritos a seguir.

Primeiro, depois de transcritas, as entrevistas foram inseridas no *Atlas.ti* como “documentos”. Assim, cada entrevista completa foi definida como o *corpus*, ou seja, como unidade de análise.

Segundo, prosseguimos para a *codificação* dos textos transcritos. Para a codificação, definimos os “temas” como unidade de registro, ou seja, os “núcleos de sentido” nas respostas dos entrevistados às perguntas feitas, que podiam corresponder a uma frase, um conjunto de frases ou a um parágrafo (BARDIN, 2011, p. 135). Ou seja, um código corresponde a um tema identificado no *corpus*. A cada *corpus*, ou a cada entrevista, foram atribuídos vários códigos, cujos temas foram identificados indutivamente na leitura.

O nome de cada código corresponde a uma sintetização semântica do tema identificado no trecho da entrevista. Por exemplo, o trecho “os mecanismos que a gente tem aqui de participação são ridículos, inexistentes. Tem que ter conhecimento muito grande de como fazer para participar. Não é uma coisa fácil, ter informação fácil, acessível” recebeu o código “Participação ineficiente e restrita”.

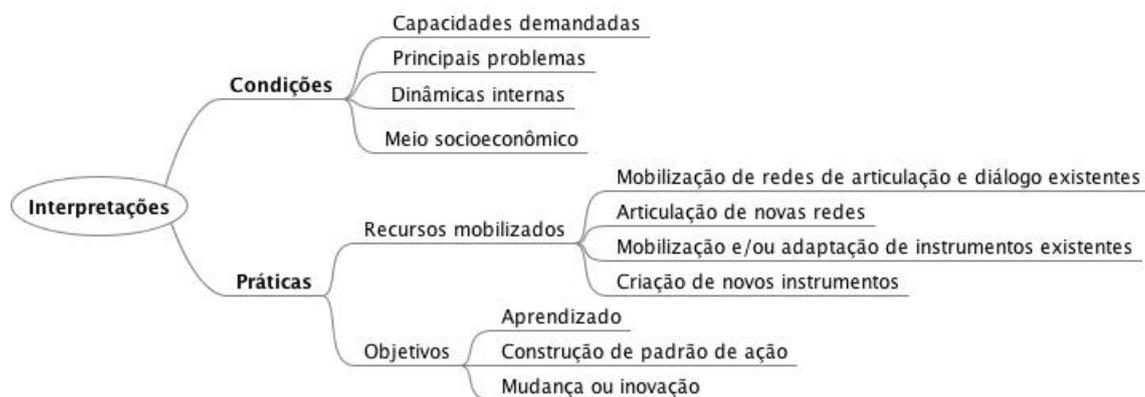
O processo de codificação foi feito de maneira que não houvesse categorias semânticas com significados muito parecidos e que fossem mutuamente excludentes e homogêneas (ibidem, p. 149). Assim, depois de uma leitura flutuante dos dados e de uma primeira rodada de codificação, observamos os códigos mais frequentes (utilizados mais de uma vez nas entrevistas) para verificar se não havia repetições ou ambiguidades entre si. Alguns códigos foram, então, unificados, e outros divididos em dois, conforme nosso julgamento quanto aos critérios apontados⁶⁵.

O terceiro passo foi a *categorização*, que consiste em um agrupamento de códigos “segundo o ‘gênero’ (analogia) com os critérios previamente definidos” (BARDIN, 2011, p. 143). Ou seja, depois de codificadas as 15 entrevistas de forma indutiva conforme os temas, distribuímos os códigos em duas categorias centrais referentes às duas dimensões na análise proposta neste capítulo: as interpretações dos burocratas quanto às condições de seu trabalho e as interpretações sobre suas práticas quando buscam melhorar as condições para sua atuação. A categorização também foi feita de forma indutiva, mas inspirada e orientada pela teoria e pelos objetivos que embasaram a pesquisa. Entendemos que a abordagem da análise de conteúdo é orientada pela teoria, mas também demanda que o processo analítico “considere novos conceitos que emergem durante o envolvimento com os dados” (KRIPPENDORFF, 2004, p. 21).

A análise partiu de duas categorias centrais: “condições” e “práticas”. À primeira categoria central, foram associadas quatro subcategorias, e a categoria de “práticas” é relacionada a sete subcategorias, subdivididas em dois grupos de subcategorias, as práticas quanto aos *recursos* que mobilizam e as práticas quanto aos *objetivos* principais – ver figura abaixo com as categorias e subcategorias da análise, que serão explicadas a seguir. Cada entrevista foi codificada quanto às duas categorias centrais, e depois os códigos foram conjugados nas subcategorias encontradas.

⁶⁵ Por ser uma pesquisa qualitativa com poucas unidades de análise, não construímos um dicionário de códigos. Mais que atribuímos significados nossos aos códigos, preferimos nos referir a eles com base nas próprias falas dos analistas entrevistados, o que fornece uma descrição aprofundada e confiável dos códigos utilizados. Nas seções seguintes, cada código será exhaustivamente explicado por meio das citações das partes das entrevistas associadas a ele.

Figura 5. Categorias da análise de conteúdo.



Fonte: elaboração da autora.

As quatro subcategorias sobre a interpretação dos burocratas as “condições” de seu trabalho são:

Tabela 12. Subcategorias associadas à categoria de “condições”.

Subcategoria	Descrição
Capacidades demandadas	Principais habilidades e conhecimentos necessários para que o analista ambiental desempenhe seu trabalho.
Principais problemas	Questões que impactam negativamente o trabalho do burocrata com frequência.
Dinâmica interna na coordenação	Aspectos associados à relação do burocrata com seus superiores diretos e com colegas da coordenação onde atuam.
Meio socioeconômico	Percepções referentes à socioeconomia no licenciamento ambiental e à atuação do burocrata dessa área específica.

Fonte: elaboração da autora com base na categorização das entrevistas.

Dentre as subcategorias, três foram consideradas centrais para entender a forma como os burocratas interpretam as *condições* para sua implementação: “capacidades demandadas”, “principais problemas” e “dinâmica interna da coordenação”. Elas nos informam sobre a maneira como os analistas veem sua autonomia, ou o que é preciso para que tenham autonomia de ação; enquadram a problemática da política elencando as questões mais preocupantes (dentre as várias que apontamos nos capítulos anteriores) e percebem a liberdade de que dispõem no contexto onde atuam, ou seja, sua discricionariedade.

A outra subcategoria, “meio socioeconômico”, nos fornece informações mais gerais sobre as interpretações dos burocratas a respeito da política que implementam. Ela diz respeito aos sentimentos ou percepções dos burocratas sobre como é trabalhar no meio

socioeconômico do licenciamento, no contexto em que cada burocrata atua dentro do IBAMA. Esse aspecto pode nos informar sobre as sensações e julgamentos morais que influenciam a ação do burocrata, elementos que emergiram como importantes nas entrevistas e que já são considerados centrais para compreender a ação dos burocratas implementadores segundo alguns autores literatura de implementação de políticas públicas (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2012; RILEY; BROPHY-BAERMANN, 2006; TUMMERS, 2011) – ver capítulo 1. Essa subcategoria é mobilizada quando exploramos os elementos que nos ajudam a explicar as diferenças na atuação dos burocratas.

As subcategorias relacionadas à categoria geral de “práticas” dos burocratas decorreram de uma análise indutiva das ações criativas que os burocratas disseram ter desempenhado ao lidar com as condições de seu trabalho. Como consideramos “condições” como compostas pela “problemática” da política e pela autonomia e discricionariedade da burocracia, *as práticas voltadas para o desenvolvimento de capacidades* dizem respeito a ações criativas relacionadas à busca por: resolução de problemas centrais da problemática do licenciamento; desenvolvimento e demonstração de conhecimentos e habilidades ou maior influência no processo decisório; ou a alteração de regras. Várias perguntas do questionário apontam para essas ações, por exemplo: “como você adquiriu as habilidades e as capacidades necessárias para seu trabalho? ”, “você sugere melhorias na forma como o trabalho na sua coordenação é realizado? ”, “o que você faz para que o licenciamento seja bem-sucedido? ”.

A partir das práticas codificadas, buscamos identificar elementos das ações dos entrevistados que nos ajudassem a diferenciá-las e caracterizá-las. Para isso, nos inspiramos na literatura sobre trabalho institucional e autoridade prática, em que a intencionalidade e os recursos mobilizados ganham destaque na compreensão das ações dos agentes do Estado (ABERS; KECK, 2013; LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009).

Identificamos, então, dois conjuntos de subcategorias para o estudo das “práticas” para desenvolvimento de capacidades, estipulados conforme dois aspectos: os recursos mobilizados e o objetivo que o analista declara ao justificar sua ação. Para cada prática, observamos, primeiro, quais recursos foram mobilizados e, em seguida, qual o principal objetivo declarado pelo entrevistado ao descrever sua ação. Ou seja, uma mesma prática é enquadrada em pelo menos uma subcategoria de práticas conforme os recursos mobilizados e em pelo menos uma subcategoria de práticas conforme o principal objetivo.

Em alguns casos, as práticas foram categorizadas apenas conforme o recurso, ou conforme o objetivo, quando não foi possível identificar os dois elementos nas entrevistas.

As subcategorias das práticas conforme os recursos mobilizados são⁶⁶:

Tabela 13. Subcategorias da categoria geral de "práticas" conforme os recursos mobilizados.

Subcategoria	Descrição
Mobilização de redes de articulação e diálogo já existentes (ART)⁶⁷	Acionamento de redes de contato que já consideram rotineiras e consolidadas, conforme a percepção dos burocratas.
Articulação de novas redes (ARTNOV)	Expansão das redes rotineiras e consolidadas, conforme a percepção dos burocratas.
Mobilização e/ou adaptação de instrumentos existentes (INST)	Uso de instrumentos já disponíveis a todos analistas ambientais da DILIC (vistorias, produção de pareceres etc.), ou de instrumentos que são considerados consolidados pelos analistas da coordenação, para adequá-los a situações e contextos específicos.
Criação de novos instrumentos (INSTNOV)	Construção de instrumentos que os próprios analistas consideram inovadores e que se destacam da forma como uma dada atividade é normalmente desempenhada, segundo sua percepção.

Fonte: elaboração da autora.

As categorias das práticas conforme seu principal objetivo dizem respeito às intenções da ação para desenvolvimento de capacidades, que são:

Tabela 14. Subcategorias da categoria geral de "práticas" conforme os objetivos.

Subcategoria	Descrição
Aprendizado (APR)	Ações para o desenvolvimento de habilidades, para o aprofundamento dos conhecimentos que os analistas consideram necessários para o trabalho, ou para facilitar o processo execução do licenciamento no geral.
Construção de padrão de ação (PAD)	Ações realizadas quando os burocratas buscam nivelar compreensões sobre as melhores formas de agir em determinadas situações e contextos, ao lidarem com uma dada temática do licenciamento.

⁶⁶ As siglas foram inseridas para ajudar na compreensão das tabelas que serão apresentadas na descrição dos grupos.

⁶⁷ Por vezes, as práticas de articulação (tanto de mobilização de redes como de expansão delas) são por si só um objetivo, por serem consideradas uma maneira de melhorar a implementação do licenciamento, como é o caso de “diálogo com atores de organizações e movimentos sociais”.

Mudança ou inovação (MUD)	Práticas que os analistas desempenham quando buscam inovar e/ou mudar a forma como uma dada atividade é normalmente desempenhada, segundo sua percepção.
----------------------------------	--

Fonte: elaboração da autora

O quarto passo da análise de conteúdo foi a interpretação dos dados com a intenção de inferir uma relação entre as interpretações dos burocratas sobre as condições de seu trabalho e suas percepções sobre suas práticas. Esse processo inferencial é parte constitutiva da natureza da análise de conteúdo e pode ser feito de diferentes formas, como pela identificação de padrões, tendências, sistemas, entre outros (KRIPPENDORFF, 2004, p. 44). A busca por padrões implica na observação de elementos que constituem um conjunto dos dados e em tentar descrever a lógica que relaciona esses elementos (ibidem, p. 51).

No caso das entrevistas com analistas de meio ambiente do IBAMA, buscamos identificar padrões nas interpretações sobre as práticas dos burocratas para depois relacioná-las às interpretações sobre as condições do trabalho. Identificamos atores com práticas semelhantes entre si conforme os recursos mobilizados e seus objetivos de forma indutiva e interpretativa. Depois de selecionados os “grupos” de atores que declararam, nas entrevistas, ter exercido práticas semelhantes, identificamos os códigos que as entrevistas dos grupos tinham em comum referentes às subcategorias das interpretações sobre as condições da implementação: “as capacidades demandadas”, “principais problemas” e “dinâmicas da coordenação”.

Segundo Krippendorff, “a inferência é motivada ou explicada por uma construção analítica que entra na análise como uma *representação* do contexto escolhido” (KRIPPENDORFF, 2004, p. 36). Esses conjuntos de entrevistas com códigos em comum sobre as subcategorias de interpretação são o que denominamos *papéis*, que constituem representações da atuação de burocratas para o desenvolvimento de capacidades burocráticas. Denominamos os grupos de “papéis” com base na concepção de *papel* de Peters (2009), por permitir uma compreensão dinâmica da atuação dos burocratas⁶⁸ – para maiores detalhes, ver capítulo 1. Entendemos que os grupos não constituem “perfis” estanques de burocratas, atrelados a indivíduos específicos. Os papéis que identificamos correspondem, então, a uma relação momentânea e mutável entre as interpretações de

⁶⁸ Para o autor, os servidores públicos definem seu próprio papel, com base nos diferentes em seus valores e interpretações sobre a política, e incorrem em diferentes comportamentos. Essa “autodefinição” de papel é dinâmica, já que pode mudar em diferentes momentos, na medida em que o burocrata adapta seu comportamento às várias expectativas de sua performance (PETERS, 2009, p. 10).

burocratas quanto às condições de seu trabalho e suas ações na busca de melhorias nelas por meio do desenvolvimento de capacidades burocráticas.

Foram identificados quatro *papéis* dos burocratas do licenciamento no meio socioeconômico nas entrevistas realizadas: o articulador (A), o questionador (B), o padronizador (C) e o aprendiz (D). O primeiro é relacionado a quatro entrevistados da COHID (entrevistas 6, 10, 16 e 17). O segundo diz respeito a três analistas da COTRA (22, 25 e 32). O terceiro, a dois analistas da COTRA (15 e 18). E o quarto a três entrevistados da COHID (20, 8 e 19). Três entrevistas (7, 21 e 23) não foram alocadas em nenhum dos papéis. Duas por serem analistas que estavam em cargo de chefia⁶⁹ – o que poderia dificultar a análise comparada aos analistas sem cargos de chefia –, e outra por ter saído da coordenação há quase um ano e ter dado um panorama da política, tendo sido difícil captar suas práticas e percepções individuais. Esta foi útil, entretanto, para compreender a política como um todo. Os nomes dos perfis foram atribuídos conforme as características centrais das práticas principais desempenhadas pelos burocratas – que serão descritas em detalhes nas próximas seções.

Como a análise de conteúdo não foi submetida à validação das categorias de análise por especialistas ou terceiros, o que é essencial para a confiabilidade e a replicabilidade da pesquisa (ibidem, p. 39), entendemos que elas configuram representações exploratórias dos dados, e não a construção de um marco conceitual. Os papéis identificados representam apenas conjuntos de atores que se assemelham minimamente conforme os critérios estipulados na análise proposta e que a metodologia aplicada permitiu que fossem identificados. Análises que utilizassem outras ferramentas de pesquisa, ou entrevistas com burocratas de outras coordenações, poderiam revelar outros padrões também interessantes para compreender o comportamento dos burocratas do licenciamento. As categorias também não são exaustivas, e não representam toda a complexidade dos atores que são descritos, mas apenas algumas características que compartilham com outros.

A seguir, descrevemos os papéis identificados – para uma tabela completa com os quatro *papéis*, ver Anexo 4. O objetivo central dessa descrição será entender a relação entre as interpretações sobre as práticas e sobre as condições para a ação (objetivo 2.3). Buscamos, também, fazer uma análise exploratória dos possíveis elementos que

⁶⁹ Aqui considerados apenas cargo de coordenador(a). Entrevistados(as) com cargo de coordenador(a) substituto(a) foram considerados.

expliquem as diferenças entre os papéis (objetivo 2.4). Para isso, mobilizaremos alguns códigos que aparecerem com frequência nas entrevistas que compõem cada papel, referentes à subcategoria “meio socioeconômico” de interpretação. Elencamos os códigos que aparecem com frequência nas entrevistas de cada papel para esta categoria em cada perfil, ou seja, os códigos dessa subcategoria que apareceram ao menos duas vezes em uma ou mais de uma das entrevistas que compõem os grupos e vão ser mobilizados na análise caso sejam considerados importantes para entendermos as relações entre interpretações sobre práticas e condições. Lembrando mais uma vez que, quando utilizamos informações das entrevistas qualitativas, os nomes dos entrevistados e seus respectivos cargos foram omitidos, e o gênero feminino foi utilizado para se referir tanto a entrevistadas mulheres quanto homens – esse processo por vezes demandou que alterássemos as falas para concordância de gênero.

4.1 Papel articulador

4.1.1 Interpretações sobre as condições

O primeiro *papel* (*papel A*, ou *articulador*) é caracterizado pela percepção de que a própria complexidade da política pública impacta seu trabalho, como a dificuldade em prever e mensurar impactos sociais, e os impactos que variam conforme o caso a caso – que exploramos em profundidade no capítulo anterior. A indefinição de competências do IBAMA e do analista e a fraqueza institucional também aparecem como problemas centrais para o perfil *A*, seguidas da insuficiência de capacitação para exercerem sua função – ver tabela abaixo.

Tabela 15. Códigos das subcategorias “capacidades demandadas” e “principais problemas” do papel articulador.

Subcategoria	A. Articulador
Principais problemas	Socioeconomia - complexidade / imprevisibilidade Indefinição de competência/até onde ir – conflitos de interesse; Fraqueza institucional; Falta capacitação.
Capacidades demandadas	Mediação de conflito; Ter visão ampla, dinâmica e crítica sobre os impactos da obra.

Fonte: elaboração da autora com base em entrevistas qualitativas com analistas de meio ambiente da COTRA e da COHID – DILIC/IBAMA.

A indefinição de competências do IBAMA e do licenciamento no geral levaria a uma dificuldade em determinar os limites da ação dos analistas, o que incitaria conflitos entre os diferentes atores envolvidos na política, como uma analista aponta:

Muitas vezes, a gente como analista do IBAMA não consegue ver o nexos entre impacto da construção da usina com o problema que já vinha acontecendo no

passado e que pode, sim, com o dinamismo econômico da região, catalisar a problemática. Mas era a problemática que já vinha acontecendo, por conta de ausência de políticas públicas e, enfim, da presença do estado. Outros não, o problema aconteceu em função do empreendimento. A gente aí consegue incorporar dentro do licenciamento. **Fazer essa separação é difícilimo, é um conflito enorme.** (Entrevista 16)

A fraqueza da instituição é entendida como uma consequência do momento na estrutura decisória a respeito de grandes obras de infraestrutura em que o licenciamento ocorre, aspecto que apontamos no Capítulo 3 como central para a problemática da política. Segundo uma entrevistada:

Como os empreendimentos já são estudados previamente no MME, onde já faz estudo prévio sobre capacidade e viabilidade de geração de energia de um rio, quando eles mandam para o IBAMA, já há quase que um consenso do governo de que aquele empreendimento vai sair e de que é viável. Às vezes é um peso para o IBAMA dizer que não é viável. (Entrevista 6)

Diante dessas questões, o analista do licenciamento no meio socioeconômico, conforme as visões do *papel articulador*, deve adquirir habilidades de “mediação de conflito”, assim como “ter visão ampla, dinâmica e crítica sobre os impactos da obra” para exercer seu trabalho de forma satisfatória – ver tabela acima. A mediação de conflitos é considerada uma demanda “cem por cento da área de socioeconomia” (Entrevista 17). Ela é associada à necessidade de “permitir acordos para que o empreendimento tenha sua mitigação adequada” (Entrevista 16) e de conseguir dialogar com a sociedade, escutar pessoas, levando em consideração os aspectos legais do licenciamento – como aponta uma entrevistada, ao responder à pergunta sobre as capacidades necessárias para seu trabalho:

Resolução de conflito... isso é cem por cento na nossa área. Demanda criatividade para juntar a questão legal com o campo, escutar as pessoas, trazer as coisas aqui para dentro. **Saber pular o balcão, conversar com o outro lado, mas sem desvirtuar do que é legal e do que acredita ser a melhor prática.** (...). Ao mesmo tempo, colocar isso em formatos objetivos, sem perder a característica de poder passar a mensagem. Precisa ter paciência e acreditar mesmo. (Entrevista 17)

A visão ampla, dinâmica e crítica sobre os impactos do empreendimento é necessária para tratar da temática complexa da socioeconomia, sem aceitar acriticamente as informações fornecidas pelo empreendedor e entendendo as particularidades de cada caso. Nesse sentido, uma entrevistada esclarece que:

O empreendimento é dinâmico, depende das fases. Obras em fase de operação são outros problemas, com outras dinâmicas (...). E se o empreendedor determina dois impactos e eu não vejo os outros três, o erro é meu também. Esse olhar para coisas que não são diretas é o que tem que olhar (Entrevista 6).

Nas entrevistas associadas ao *papel A*, a definição dos limites do licenciamento, ou seja, até onde a mitigação dos impactos deve ir, é parte dessa visão ampla sobre os impactos e aparece como aspecto central da atuação dos burocratas. No caso dos relacionados ao *papel articulador*, essa definição é entendida pela demonstração da relação de causa e efeito entre a obra e seus impactos, importante tanto para lidar com os conflitos de competências (um dos principais problemas na tabela acima) como para facilitar a implementação. Como uma analista aponta:

A gente precisa mostrar também as relações de causa e efeito. O que que você deve fazer para mitigar e compensar esses efeitos. Essa linha básica precisa ser mais consolidada. Isso agiliza muito. Não só a gente, mas agiliza também os estudos que aparecem para a gente analisar. (Entrevista 6)

Apesar dessas necessidades, os analistas enfatizam a “falta de capacitação” promovida pelo órgão para desempenhar seu papel. Isso é especialmente importante no meio socioeconômico, que é “uma área é muito dinâmica, em você precisa estar se conscientizando constantemente, mas que a capacitação é muito precária, com dificuldade grande de financiamento ” (Entrevista 6). Em razão disso, os analistas do *papel articulador* percebem que experiência no órgão é um aspecto central para seu trabalho, já que principalmente com o tempo e com as vivências os burocratas conseguem desenvolver as habilidades necessárias para exercer suas funções. Uma analista aponta, por exemplo: “aquele que consegue prever todo tipo de impacto e determinar os melhores programas para mitigar os impactos, é uma coisa de acúmulo de experiência. Não é simples, leva um tempo para aprender a avaliar” (Entrevista 6).

Os analistas do *papel A*, em geral, entendem que a dinâmica interna da coordenação e do órgão onde trabalha é de relativa harmonia⁷⁰. Eles destacam a relação participativa e apoiadora do superior e a concordância dos analistas entre si – esses elementos aparecem na tabela abaixo, com os códigos mais centrais ao *perfil A* sobre a dinâmica da coordenação. Uma entrevista evidencia esse aspecto, quando a analista diz que “no momento está sendo bem conduzido, a coordenação é jovem, com uma pessoa que tem boa comunicação e com conhecimento. Que tá procurando fazer sempre, inovar, sempre com a participação com as pessoas” (Entrevista 16). Outra analista chama atenção para a concordância entre colegas do meio socioeconômico, para quem: “pelo menos as pessoas que eu trabalhei até hoje eu não tive muita dificuldade de achar esse ponto de equilíbrio entre até onde vai o impacto e o que é política pública” (Entrevista 10).

⁷⁰ Lembrando que essas informações são referentes ao meio socioeconômico. Em entrevistas de outros meios, essa percepção variou.

Tabela 16. Códigos centrais da subcategoria “dinâmica da coordenação” do papel articulador.

Subcategoria	A. Articulador
Dinâmica interna na coordenação	Relação com superiores é participativa e aberta; Concordância com colegas.

Fonte: elaboração da autora com base em entrevistas qualitativas com analistas de meio ambiente da COTRA e da COHID – DILIC/IBAMA.

4.1.2 Interpretações sobre práticas para o desenvolvimento de capacidades

Diante das interpretações sobre as condições para o trabalho dos analistas do papel de *articulador*, as principais práticas que eles desempenham são de articulação e diálogo, sendo a mais central o “diálogo com atores de organizações e movimentos da sociedade” – ver tabela abaixo.

Tabela 17. Códigos centrais da categoria de “práticas” do papel articulador.

Práticas	A. Articulador
Principais práticas	1. Diálogo com atores de organizações e movimentos da sociedade (ARTNOV)*; 2. Articulação com outros órgãos (ARTNOV – APR/MUD); 3. Inclusão de instância participativa (INST/INSTNOV – APR/MUD); 4. Organização de Grupos de Trabalho e conversas internas (INSTNOV – PAD/APR); 5. Troca de habilidades com colegas (ART –APR).

Fonte: elaboração da autora com base em entrevistas qualitativas com analistas de meio ambiente da COTRA e da COHID – DILIC/IBAMA.

* Essas siglas fazem referência aos recursos e objetivos das práticas. Recursos: Mobilização de redes de articulação e diálogo já existentes (ART), Articulação de novas redes (ARTNOV); Mobilização e/ou adaptação de instrumentos existentes (INST); Criação de novos instrumentos (INSTNOV). Objetivo: Aprendizado (APR); Construção de padrão de ação (PAD); Mudança ou inovação (MUD).

O diálogo com atores da sociedade civil por vezes se dá por contato direto de atores da sociedade com analistas por telefone, *e-mail* ou por conversas informais no local do empreendimento – como aparece em um trecho de um relatório de vistoria assinado por um analista da DILIC: “a equipe buscou conversar pessoalmente com afetados, prefeitos, presidentes de associações e até mesmo líderes comunitários. As entrevistas ocorreram mediante questionamentos e pedidos de informações por parte dos técnicos e registro fotográfico” (Relatório de Vistoria 19/09 NLA/IBAMA-TO). Nesse caso, a analista entrevistada alegou sempre tentar conversar com esses atores, mesmo quando não há instâncias participativas para tal. Esse diálogo consiste na expansão das redes rotineiras a que os analistas têm acesso facilitado, pois envolve uma busca por articulação e proximidade a grupos que não são imediatamente ou formalmente envolvidos no processo do licenciamento.

Essa interação também ocorre por meio da inclusão de instâncias participativas (para além das audiências públicas) no processo, que constituem a terceira prática mais

frequente do *papel A* (ver tabela acima). Tais instâncias participativas são ora compreendidas como uma nova forma de executar o licenciamento, ora como um instrumento já consolidado na coordenação, mobilizado pelo servidor que as considere importante – por isso foi categorizada tanto como mobilização de instrumento já consolidada (INST) quanto como criação de instrumento (INSTNOV).

Um exemplo de instância considerada como inovadora pelas analistas foi a realização de reuniões com atingidos e empreendedores para a resolução de problemas decorrentes da operação de uma Usina Hidrelétrica (UHE), cujos impactos atingem o Estado da Bahia (BA) e de Minas Gerais (MG) – mas sobretudo os habitantes e comunidades tradicionais de um pequeno município de MG, como lavadeiras de roupa, pescadores e pedreiros. Em observação participante de duas dessas reuniões no ano de 2016 (13 de julho e 28 de agosto), na sede IBAMA em Brasília, ficou claro que as principais intenções das analistas do órgão eram de definir os limites de sua competência para os participantes da reunião, e de mediar os principais conflitos sociais causados pelo empreendimento – ou seja, buscavam exatamente lidar com os problemas principais elencados e desenvolver as habilidades necessárias para seu trabalho. Logo no início da reunião, a analista que a coordenava apontou que “a questão é definir a linha de corte do licenciamento, até onde vai a responsabilidade do IBAMA nesse processo”. Em seguida, o analista da COHID esclarece que o objetivo daquela conversa seria buscar “soluções administrativas para os conflitos, com foco no licenciamento ambiental e as avaliações feitas dentro da equipe técnica” (Analista ambiental em reunião, 13/06/2016).

Outras instâncias participativas são consideradas consolidadas pelos analistas ambientais. Uma delas é o Fórum de Acompanhamento, que visa sobretudo o controle social da implementação dos programas ambientais de um empreendimento. Segundo uma entrevistada, o fórum de acompanhamento foi “criado pela COHID para acompanhar a instalação do empreendimento, acontecendo um encontro de seis em seis meses para que todo mundo pudesse se manifestar sobre as obras” (Entrevista 6). O “preâmbulo desse fórum de discussão” (Entrevista 6) foi o Foro de Negociação, utilizado pela primeira vez em 2003 no Aproveitamento Hidrelétrico (AHE) de Peixe Angical, no Tocantins – e posteriormente em outras obras, como a UHE de São Salvador e de Estreito. Segundo Bessa et al. (2011), esse mecanismo de interlocução coordenado pelo IBAMA foi um fato inédito, constituído para “soluções dos problemas, e deve constar dos programas ambientais dos empreendimentos hidrelétricos bem como deve possibilitar o

acompanhamento contínuo do processo de remanejamento da população atingida” (BESSA; PEREIRA; ZITZKE, 2011, p. 124).

Essas instâncias participativas aplicadas em empreendimentos hidrelétricos levaram à consolidação do Fórum de Acompanhamento na COHID, sendo que hoje “quase todos os empreendimentos propõem o fórum, e é um componente quase obrigatório” na coordenação (Entrevista 6). Para uma analista, ele é importante por permitir que problemas emerjam e possam ser resolvidos por meio de um compartilhamento de responsabilidades e de tarefas entre os envolvidos na obra, deixando claras as atribuições do IBAMA – ou seja, ela é também uma forma de lidar com os principais problemas da política, como se pode ver na fala:

Nos meus empreendimentos eu faço questão que tenha. Primeiro que **divide responsabilidades, porque todo mundo acha que é problema do IBAMA**. Se você não faz a reunião, não tem garantia de acordos; deixa **claro quais as tarefas, as promessas**. A comunidade também... elas chegam e falam: “os barcos passam, criam erosão...”. **Tem oportunidade de apresentar os problemas, eles afloram**. (...). Participam as representações das comunidades, prefeituras, vereadores, MP, empreendedor e IBAMA. (...). Considero que impacta o processo decisório. (Entrevista 6)

Além disso, essas instâncias também estão associadas à intenção de que haja espaço para novas formas de se implementar medidas mitigatórias, conforme o caso da política. Um exemplo disso foi uma nova forma de reassentamento realizada por uma equipe de analistas da COHID, narrada pela servidora da seguinte forma:

Aí tudo bem, o cara ganhou uma casa na cidade, ou foi indenizado, foi colocado num lugar longe daquilo ali. Assim, legalmente, cumpriu-se a regra, a lei. Só que depois a gente, **conhecendo a região, e conhecendo as pessoas de lá e instituições que trabalham lá, os próprios moradores e as pessoas todas, a gente começou a ver que tinha dupla utilização da terra, uma dupla moradia**. As pessoas, sazonalmente, na época de pesca, moravam nas ilhas na beira do rio, em casinhas bem precárias, mas que atendiam eles para passar lá 3, 4 dias pescando, porque a fonte de sustento estava lá. Quando o rio estava baixo, eles têm a casinha deles na cidade, onde tinham o ganha pão deles lá, que eles também usavam para ter acesso à saúde, a levar filho para escola. Era uma coisa que a gente não conhecia até então. Como nós vamos dar uma casa pro cara sendo que já, pela cultura que tem aqui já instalada no modo de vida desse ribeirão, ele utiliza metade da vida dele na beira do rio, metade na cidade? A gente dar só uma casa na cidade, como é que fica para ele voltar para o rio? Isso foi uma batalha, porque o capital fala: não, já cumpri a lei, já indenizei ele. Mas pera, o cara viveu a vida toda com o pé na beira do rio. Os filhos foram criados caçando, pescando ali. Agora colocamos eles 5, 10 km para dentro do continente. Como o cara se desloca todo dia para vir pescar? Então assim, **o conhecimento de uma peculiaridade de um modo de vida tradicional dentro da floresta amazônica faz com que a gente conseguisse**. A gente eu digo todos os órgãos envolvidos mais a partir de quando se levantou essa lebre, vamos dizer assim... de que: “olha, isso aqui não dá”. Ai a gente foi ver que já tinham tido casos, outros casos de reassentamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), por exemplo, de que se retira pessoas que moravam em ilhas, que são patrimônio da União, mas que

se permitiu, porque os caras moravam em ilha para pescar durante um tempo, mas depois morava... **A gente conseguiu isso, a duras batalhas, que o empreendedor aceitasse, no final das contas, essa dupla moradia.** (Entrevista 17).

Mesmo quando consolidadas na coordenação, a inclusão e a garantia da efetividade das instâncias participativas envolvem esforço do burocrata para que seja incluída e acompanhada de perto, ou para que seja adaptada às particularidades de cada empreendimento – como fica claro na fala acima de que o servidor “faz questão” que tenha fórum de acompanhamento nos empreendimentos com que trabalha. No caso de uma grande UHE no estado do Pará (PA), por exemplo, os analistas afirmam que adaptaram o fórum para que ele fosse deliberativo. Uma analista relata que “o EIA já previa Fóruns de Acompanhamento Social permanentes. No licenciamento, era para ser algo mais consultivo, a gente forçou uma questão mais deliberativa” (Entrevista 16). Outra analista que trabalha com essa UHE esclarece que não basta incluir um instrumento participativo ao um processo de licenciamento, mas também garantir sua aceitação e efetivação na prática:

Teve um salto bem grande desde [grande UHE do estado do PA] para cá [em termos de participação social no licenciamento]... O empreendedor também aceitou isso... pelo menos assim formalmente. Depois começou a fazer mesmo, mas **sempre tem um delay do que está no papel e do que é feito na prática, principalmente quando envolve custos assim.** (...). No momento, a participação que temos já atende, acho que o problema não é quantidade, mas colocar 100% do que já tem hoje de ferramenta para utilizar. No caso de [grande UHE do estado do PA], **eu briguei por isso aqui internamente. Começou internamente. E depois lá, nas interfaces com o empreendedor, eu briguei de forma a garantir que esses espaços que foram previamente acordados acontecessem.** (Entrevista 16)

Além da predisposição de promover o diálogo com a sociedade, as instâncias participativas levam os analistas que exercem o *papel A* a articularem com outros órgãos e os vários atores interessados no empreendimento – a prática “articulação com outros órgãos” é a segunda mais frequente (ver tabela 16). Essa articulação é vista como uma forma de incluir no processo órgãos que têm expertise e competência para lidar com algumas das temáticas complexas que o licenciamento abarca. Ou seja, é uma prática de articulação de novas redes com objetivo promover aprendizado, conforme a categorização que propusemos. Nas falas de uma entrevistada:

Tem muitas coisas não respondemos por não termos competência para responder, não temos capacidades, e os órgãos que deveriam participar disso não participam... Muitas vezes são colocados por nós. Assim a gente que instiga, e coloca, até por documentos, para ter participação dos setores do Ministério da Saúde, Ministério de Minas e Energia e da Casa Civil, tudo junto, entendeu? (Entrevista 17)

A articulação com outros órgãos também está ainda associada ao objetivo de criar novas maneiras de executar algumas medidas no processo de licenciamento (MUD), como foi o caso da permissão do IBAMA para reocupação de Áreas de Preservação Permanente (APP) para realocação de comunidades ribeirinhas em Altamira (PA), explicado pela analista da COHID abaixo:

(...) agora surgiu uma questão ribeirinha muito forte [em Belo Monte]. Era uma coisa que a gente não estava preparada. Teoricamente essa parte seria com o Chico Mendes, porque eles trabalham mais com os ribeirinhos. E na época afirmaram que não teria **problema com os ribeirinhos**. (...) E quando tinha desenvolvido a obra, aí começamos a ver que tinha sim a questão com ribeirinhos locais. E que ninguém, de certa maneira, tem tutela. Não tem uma coisa muito clara. Aí tinha sim a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), **a gente começou a ter uma interação com a SPU, e hoje em dia, para a gente resolver a questão ribeirinha, a gente está permitindo reocupação em Áreas de Preservação Permanente (APP). Que é uma coisa que realmente não se tentava. Talvez esteja de certa maneira podendo até ser uma questão de política pública no futuro.** (Entrevista 16)

Outra prática importante executada por servidores com o *papel A* é a “Organização de Grupos de Trabalho e conversas internas”, prática comum também aos demais *papéis*. Essa ação está relacionada à busca por padronização de procedimentos operacionais e normalmente se dá por iniciativa coletiva dos servidores, que constituem um Grupo de Trabalho (GT) para discussão de temas específicos que foram identificados como importantes para a melhoria do trabalho na coordenação. Tais discussões podem servir para orientação sobre o processo operacional para executar a AIA para uma tipologia específica de obra:

Não existe manual de AIA, como deve ser feito, a gente acaba por iniciativa própria criando alguns normativos. Se uma empresa vai implantar um empreendimento de grande porte... Um dos problemas é a educação ambiental e outra de comunicação social. Nós fizemos um GT para estabelecer diretrizes de como deve ser. Em termos de lei, ela não é clara. Nesses GTs produzimos Notas Técnicas (NT) que a diretoria deu aval e que funcionam como diretriz. **São diretrizes específicas para hidrelétricas. Outras coordenações têm outras diretrizes.** Nas hidrelétricas o empreendimento é considerado pontual. Se você vai instalar no Rio Tocantins, quando tem que transmitir energia para SP, o impacto é difundido. (Entrevista 10)

A prática de “Organização de Grupos de Trabalho e conversas internas” é entendida como uma maneira de estruturação gradual da área socioeconômica do licenciamento, que subsidia a análise de novos servidores – como se pode ver na fala:

Desde a consolidação das leis ambientais, vem-se consolidando uma série de legislação, e também uma série de instrumentos que, a cada geração, a cada analista que passa aqui, vai ficando um pouco mais completa. Assim, se entra um analista ambiental hoje, já há notas técnicas e normas para subsidiar o trabalho. Antes o analista tinha que chegar e ler a bibliografia. Mas que

bibliografia? Hoje a NT dá instrumentos, a gente tenta fazer isso, para subsidiar o trabalho (Entrevista 6).

Quando mobilizada por burocratas que exercem o *papel A*, a construção de padrões é associada à articulação com diretoria para busca de apoio para as ações dos técnicos. Ou seja, os burocratas pedem apoio dos superiores para buscarem compreensões comuns sobre seu trabalho – como se vê na fala a seguir:

Quando surge um problema, ou se for preciso uma reavaliação das NT. A diretoria solta um boletim designando um coordenador para isso, e ele vai organizar a discussão em torno do problema do que vai ser estudado – indenização, comunicação e educação. A demanda parte da gente, mas para ficar calçado institucionalmente a gente pede que a Diretoria oficialize isso. (Entrevista 6)

A organização de GTs e conversas internas também é vista como uma forma de “Troca de habilidade com colegas”, relacionada a conversas informais e naturais, sem organização prévia – o que a diferencia da prática descrita antes. Para analistas, o aprendizado no dia a dia e por meio de trocas com colegas é central para seu trabalho. Segundo entrevistadas desse papel, a principal maneira de adquirir as habilidades e capacidades para seu trabalho é “na interface com colegas de trabalho. (...). Principalmente por feedback de colegas de trabalho mais experientes” (Entrevista 17). A experiência aparece, então, como aspecto central para um trabalho bem-sucedido. Em um contexto em que os analistas lidam com questões complexas sem capacitações suficientes, as vivências no setor adquirem importância. Os atores associados ao *papel A* tendem a se sentir relativamente capazes de desempenhar seu papel pela experiência que adquiriram ao longo do tempo, como um analista aponta: “Há um acúmulo de experiências, felizmente para a gente, o que faz com que a gente tenha um background, para avaliar se aquilo está mais ou menos correto ou não. Claro que no limite, não se controla muito, mas tem como saber” (Entrevista 6). Esse aspecto nos leva às demais interpretações que serão apresentadas na próxima seção.

*

A descrição das principais interpretações e práticas do *papel A* mostra que os problemas centrais que buscam suprir são da complexidade temática, e da pouca clareza dos limites da política, exigindo habilidades de gestão de conflito e visão ampla, dinâmica e crítica dos impactos. Quando buscam suprir as demandas por capacidades e resolver os problemas que consideram mais relevantes, os analistas desse papel tendem a mobilizar ou expandir suas redes, garantir uma articulação com interessados no licenciamento por instâncias participativas, ou dialogar com colegas. No geral, os objetivos para essas ações

é tanto promover aprendizado quanto inovação na forma como algumas atividades são desempenhadas.

4.1.3 Interpretações gerais sobre o trabalho

Para além das interpretações centrais apresentadas, observamos que as entrevistas do *papel A* também são associadas a outras percepções sobre seu trabalho no licenciamento que podem nos ajudar a explicar as práticas dos analistas na busca por desenvolvimento de capacidades burocráticas.

Dentre os códigos mais frequentes quanto ao “meio socioeconômico” nas entrevistas do *papel A* estão o “senso de responsabilidade social” e a “capacidade de gerar mudança para sociedade” – ver tabela abaixo. Isso mostra que, ao desempenharem o papel de *articulador*, alguns analistas se sentem responsáveis pelos impactos sociais que sua ação (ou inação) pode causar, ao mesmo tempo que percebem que conseguem gerar mudanças efetivas na sociedade e influenciar o processo decisório. Ou seja, eles entendem a responsabilidade e os impactos de seu papel, ao mesmo tempo que sentem os resultados de seu trabalho, como fica claro em uma entrevista da COHID:

A gente aqui dentro acha que, pelo licenciamento, a gente tem que colocar em operação um planejamento prévio, fazer a infraestrutura que é necessária, porque tem demanda para isso seja do que for, mas realmente preservando, conservando, usando as melhores práticas, tendo uma margem de lucro para quem precisa lucrar, **mas não precisa ser um lucro absurdamente exorbitante, que não passe por cima de todas as coisas.** É uma visão meio utópica, meio filosófica. Mas pelo licenciamento dá para fazer. Precisava querer político. A gente sonha que consiga uma coisinha disso. **Quem olha nos olhos das pessoas lá somos nós, ainda. A gente, sei lá, vê pequenos avanços assim, fica pelo menos querendo aumentar, expandir isso.** (Entrevista 17)

Tabela 18. Códigos centrais da subcategoria “meio socioeconômico” do papel articulador.

Subcategoria	A. Articulador
Meio socioeconômico	Senso de responsabilidade social; Insegurança ou ameaça pelo público; Influência na ação do empreendedor; Capacidade de gerar mudança para sociedade; Proximidade com a sociedade; Sociedade – capacidade de mobilização/participação; Insuficiência de conhecimento e capacidade.

Fonte: elaboração da autora com base em entrevistas qualitativas com analistas de meio ambiente da COTRA e da COHID – DILIC/IBAMA.

A mobilização de instâncias participativas, uma das principais práticas do *papel A*, está associada, por exemplo, a uma preocupação de alguns analistas do IBAMA com a responsividade das medidas exigidas, que fica clara quando uma entrevistada questiona: “quem sou eu para chegar lá nos rincões da Amazônia e falar o que é o melhor para as pessoas que estão lá? 100% do que é melhor para a vida delas? Então com a participação

com as pessoas de lá fica muito mais verdadeiro, genuíno e sério” (Entrevista 17). Ou seja, a consolidação de instâncias participativas é associada ao reconhecimento que cabe ao analista ser responsivo e sensível às realidades locais, além de identificar a importância dessas arenas tanto para a gestão quanto para a qualidade das medidas de mitigação de impacto da AIA.

Ainda com base na tabela, vemos que os analistas do papel A sentem que também conseguem influenciar a ação do empreendedor, essencial para que suas determinações sejam efetivas. Como uma analista destaca:

Aquilo que você coloca como condicionante não é uma lei, mas é quase uma lei, em que os empreendedores são obrigados a cumprir. Uma vez assinado o que são as condicionantes, recebeu, pagou e tá com a condicionante na mão, ou uma licença na mão, exige-se que se cumpra os programas. Assim, **caso a gente vai ver depois de um ano e vê que aquilo não foi cumprido, a gente pode impor multas ou pedir para refazer determinados projetos.**

Essas características são associadas à percepção de importância de seu papel para a sociedade e da força do seu trabalho. Nesse sentido uma entrevistada aponta, por exemplo, que “o nosso trabalho é muito importante. Se ele não existisse, seria muito pior, e eu vejo resultado” (Entrevista 8).

Parte dos analistas que desempenham esse papel também percebem uma “capacidade de se mobilização/participação” (ver tabela) por parte dos atores sociais atingidos pelas obras, que lhes dá uma sensação de proximidade da burocracia com relação à população impactada pelos empreendimentos licenciados. Nesse sentido, uma analista da socioeconomia da COHID aponta:

No processo que eu acompanho, eu vejo participação grande da comunidade, você percebe isso. Principalmente de associações, comunidades, esses grupos em reassentamentos que formam associações. Eles sempre estão questionando, e entrando em contato com o órgão ambiental. Isso é visível. (...). Acontece sim de a pessoa vir explicar seu caso, e pedir para que você tenha um olhar sobre aquele problema. Muitas vezes a gente busca atender, busca esclarecer dúvida individualmente. Acontece bastante. Isso é incluído em relatório de vistoria. (Entrevista 20)

Para alguns analistas da COHID, a capacidade de mobilização e contestação da sociedade na área de hidrelétricas decorreria da distribuição dos impactos de hidrelétricas que, em razão da concentração de impactos negativos, seria uma “muito seguida pela quantidade de pessoas atingidas” (Entrevista 16). Além disso, alguns analistas do *papel A* consideram que a relativa proximidade da sociedade no setor hidrelétrico “ensinou” tanto o empreendedor como os servidores públicos da importância da socioeconomia dos

processos de licenciamento, consolidando e fortalecendo o meio. Nesse sentido, uma analista da socioeconomia da COHID aponta:

Uma coisa é muito interessante: **no licenciamento de hidrelétricas, é muito claro a consistência de algumas legislações que foram surgindo por conta da mobilização da população, o MAB, o MST, o sindicato rural patronal. Esse movimento acaba trazendo mais consistência para a ação do IBAMA.** Uma coisa é a gente falar: o progresso está vindo, só que teremos que alagar a sua cidade e você vai ter que sair daqui e sua mãe vai ter que ficar aqui porque não foi uma parte atingida. **Outra situação: rodovia, neguinho quer. Não tem um movimento por atingidos por rodovia.** Isso dá consistência. O empreendedor, por sua vez, já fica meio ressabiado, e não faz. Para estrada é outro esquema. Para usina hidrelétrica é clara essa mobilização. A mobilização deles influi muito. Não só em grandes obras. Mas é nessas que você atinge uma população local muito grande. (Entrevista 16)

Por outro lado, o papel de *articulador* é associado à percepção de ameaça de alguns burocratas pelo público impactado pelos empreendimentos. Essa insegurança é relacionada deve à pouca clareza das competências do IBAMA e à fraqueza da instituição. Algumas vezes os analistas são cobrados para resolver problemas e tomar decisões que dependem de respostas institucionais, e que não cabem apenas ao IBAMA – como uma analista explica:

A diferença entre a decisão técnica e a institucional precisa ser incorporada mais pela instituição. A gente como técnico já falou muito. Agora a população tem que saber o que a instituição vai falar. Aí é diferente. Quem fala pela instituição é a Diretoria ou a Presidência, quando muito quem fala é o coordenador geral. Tecnicamente, quem fala é quem foi fazer a vistoria, é a coordenação. **Isso não é tão claro as vezes. Eles falam: “Quero que alguém que decida venha aqui”, presidente ou direto, “que não é você, [fulano]⁷¹!”. As pessoas percebem esse tipo de situação [a limitação da decisão do técnico].** Agora mesmo um colega estava previsto de ir para Altamira, e está super preocupado, porque a população diz que vai prender (...). É uma situação que fica complicada. Aí a gente fala, tudo bem. Olha já fiz. Fiz o relatório de vistoria, fiz uma nota técnica sobre o seu problema, passei adiante, mas depende do diretor. A diretoria tem que tomar uma posição. Então isso impacta. **As vezes a decisão depende até de outros órgãos, como os ministérios, de outros órgãos e não só do IBAMA. Essa falta de clareza dá conflito, e insegurança porque as vezes as pessoas criam muitas expectativas sobre os resultados. As vezes o pessoal acha que o [fulano] vai resolver o problema, mas não é o [fulano], é o IBAMA, se o IBAMA puder resolver.** (Entrevista 16)

Os exemplos de tal insegurança nas entrevistas vão desde a violência iminente em reuniões com o público até o “aprisionamento” de servidores por indígenas em aldeias, como se pode ver nos trechos das entrevistas:

A gente teve reuniões nervosas nesse caso, às vezes **tinha até que ter polícia para resguardar a segurança das pessoas**, porque tinha muita gente pedindo indenização (Entrevista 6).

⁷¹ Nome retirado para garantia de anonimato. O mesmo será feito nas demais entrevistas.

Por exemplo, o IBAMA é o primeiro a chegar e estamos negociando projetos indígenas. Claro que faz parte de um projeto geral de hidrelétrica. Aí os caras não cumprem, o empreendedor está demorando para cumprir, não está dando a devida importância para aquilo. Aí **quando a gente vai lá fazer essa interface, ou levar o empreendedor até lá... aí já prenderam a gente, dormimos em aldeia.** (Entrevista 17)

Vimos, assim, que as *práticas* e as *interpretações sobre os problemas e capacidades* associadas ao *papel A* são relacionadas a uma marcante importância dada à sociedade impactada pelas obras e um senso de reponsabilidade das ações. A atuação desse perfil também é associada a uma sensação de capacidade de influência tanto na ação do empreendedor como na realidade local, e a uma certa aceitação e abertura a suas iniciativas dentro da coordenação. Ou seja, atores desempenhando esse papel tendem a se sentir “empoderados” ao agir. Essas percepções podem ajudar a explicar o fato de as práticas dos burocratas serem, em sua maioria, inovadoras ou buscarem inovação nos processos do licenciamento.

4.2 Papel questionador

4.2.1 Interpretações sobre condições

O segundo papel é denominado *questionador* (ou papel B), e é composto por analistas para quem um dos principais problemas enfrentados ao longo da implementação é a “péssima qualidade dos estudos”, ao tratar dos EIAs produzidos pelos empreendedores que solicitam a licença para uma obra (Entrevista 32) – ver tabela abaixo com os códigos da subcategoria “principais problemas”. Como uma analista contesta: “não tem como tirar leite de pedra (risos). Os estudos são muito fracos, muito ruins, os dados, dá vontade de chorar. Isso não serve para nada, nem para encosto de porta. É muito fraco” (Entrevista 32). Essa má qualidade dos EIA elaborados pelos empreendedores seria resultado da incompreensão das empresas quanto à importância do licenciamento. Para uma analista, um empreendedor:

(...) teria que realmente entender qual o papel do licenciamento mesmo. Não é simplesmente assumir que aqui é uma exigência, ou pensar como peso. Na maioria das vezes, nos seminários organizados por empresas, você ouve o licenciamento ser colocado como estorvo, gargalo, que não contribui. Ele é visto dessa forma por quem deveria... até dentro da instituição tem gente que vê assim. Aí uma coisa está relacionada com a outra, vai alimentando a outra. Deveriam participar do licenciamento de uma forma comprometida, de levar a sério, de entender que o papel daquilo é melhoria a situação do país e que eles deveriam ser uma parte disso. E não colocar o ganho imediato de sua empresa acima de um ganho para a sociedade. (Entrevista 25)

Tabela 19. Códigos centrais das subcategorias “dinâmica interna na coordenação” e “principais problemas” do papel questionador.

Subcategoria	B. Questionador
Principais problemas	Conflitos internos à coordenação muito grandes; Participação ineficiente e restrita; Má qualidade das informações dos empreendedores;
Dinâmica interna na coordenação	Relação com superior – pouco incentivo à pró-atividade; Discordâncias entre colegas; Relação com superiores – discordância.

Fonte: elaboração da autora com base em entrevistas qualitativas com analistas de meio ambiente da COTRA e da COHID – DILIC/IBAMA.

Outro problema que todos entrevistados do *papel B* identificaram como central seria a “participação social ineficiente e limitada”. Eles entendem que a participação da sociedade que deveria ser qualificada e ampla, indo além das instituições já previstas pelo licenciamento, como a audiência pública. Como uma analista descreve: “Acho que a participação tem que ser qualificada, de uma maneira que as pessoas, que as comunidades atingidas pelo empreendimento, que elas tenham domínio e acesso às informações para dominar os processos. Sem informação, como elas vão participar?” (Entrevista 32).

A participação falha e restrita também é relacionada ao problema dos “conflitos internos” à coordenação. Ao identificarem o processo do licenciamento ambiental como pouco participativo, os analistas do *papel B* percebem que esse problema é pouco contestado pelos superiores e por colegas que, “na inércia”, não reconheceriam a importância da participação no processo. Com fica claro na fala:

O pessoal tem alergia a participação. Participação social para eles é audiência pública, nos moldes da audiência pública do IBAMA, é só proforma. (...) Eu vejo alguns colegas que parece que ficam **na inércia**. (...). **Com a socioeconomia é extremo, é quase um desprezo até. Com os impactos socioeconômicos.** O pensamento que predomina é: “coitado do empreendedor que vai ter que mandar todos os empregados embora, sabe? Tem que dar a licença!” (Entrevista 32).

Os principais problemas apontados pelos analistas do *papel questionador* estão relacionados, então, à própria dinâmica interna da coordenação, que é marcada pelo conflito. Os burocratas desse papel sentem “pouco incentivo à pró-atividade” e pouco apoio por parte dos superiores – ver códigos da subcategoria “dinâmica interna à coordenação” na tabela acima. Os analistas que desempenham o *papel questionador* entendem que a função do analista é prejudicada por parte da chefia. Um dos motivos da discordância seria o pouco reconhecimento de seu esforço para garantir a qualidade das análises, o que exigiria um ritmo mais lento de produção. Eles percebem que sua atuação envolve custos em termos de tempo e conhecimento; ou seja, para fazer uma análise

qualificada para eles, o trabalho dos analistas desempenhando o *papel B* demoraria mais. Como uma analista aponta: “então tinha essa coisa de eu demorar mais, procurar incorporar, qualificar a análise, estudar, o contexto de cada coisa, e isso toma tempo mesmo, mas eu te garanto que já estava ganhando tempo, eu já estava agilizando meu trabalho” (Entrevista 25). A “avaliação de desempenho com base números, não qualidade”, seria, então, prejudicial – um analista declara, por exemplo: “O resultado foi que eu tive avaliação negativa na avaliação de gratificação, nota de cinquenta por cento em tudo” (Entrevista 22). Esse aspecto fica evidente nas palavras da entrevistada:

O ambiente não é o ambiente propício para você ser uma pessoa que traz esses problemas, sabe? Que chame atenção, que faz alguma coisa mais aprofundada. **Todo mundo que faz algo mais aprofundado é sistematicamente desencorajado, ou até punido, assim.** A próprio [fulana] **quase foi retirada da coordenação** porque estava fazendo um trabalho bem intenso na [uma rodovia na Amazônia], e estava muito envolvida. (Entrevista 32)

A tentativa de mudar uma analista de coordenação (como foi dito no trecho acima) é associada à percepção de que a função do analista é não só prejudicada, mas também ameaça por parte da chefia – o sentimento de “insegurança/ameaça” é importante na subcategoria “meio socioeconômico” do papel B, que descrevemos na seção seguinte. Analistas do *papel B* também relatam situações em que tiveram atenção chamada por superiores e a mudança tácita de equipe, exemplificadas nas falas abaixo:

Daí a gente foi chamada na sala dele, e ele falou que a gente não tinha que se manifestar porque a gente não foi solicitando a se manifestar, entre outras coisas. **Falando que se a gente não estivesse gostando do jeito que ele estava coordenando a diretoria, a gente poderia ir embora,** coisas assim, sabe? Foi um processo bem traumático, bem crítico aqui dentro. (Entrevista 32)

Então tá (sic), duas semanas depois, eu sou daquela equipe, [e a chefe fala] “olha, **você não quer passar o que você escreveu para o [fulano]? Ele continua** (Entrevista 22).

E a gente é meio podada de fazer. Por exemplo, a gente faz um parecer e indica uma série de medidas, ou de entraves para o empreendimento acontecer. Aí, tipo... **O que acontece aqui é que se a equipe não está de acordo com a chefia, eles colocam outras pessoas.** (...). (Entrevista 32).

As percepções dos servidores do *papel B* quanto às dinâmicas internas na coordenação são também marcadas pela visão de que há discordâncias entre os colegas. Os analistas que desempenham o *questionador* tendem a perceber que as funções do licenciamento não são bem cumpridas por seus colegas da coordenação ou pela instituição, o que causaria a omissão, desconsideração ou subestimação de impactos sociais, como narrado abaixo:

Socioeconomia quer dar valor [aos impactos sociais], mas não sabe como fazer. Relação péssima. Causa um impacto social, que **simplesmente não tem**

histórico, não tem primor, não tem qualidade. As pessoas fazem de qualquer jeito. Só para constar, só para falar que fez. O campeão de produtividade faz relatório assim, três linhas ou repete, escreve de outro jeito, reescreve o que o cara já escreveu. Programa aprovado. (...). Na [uma ferrovia no Goiás], um questionamento que ninguém tinha visto era uma mancha no mato. Tinha uma mancha desse tamanho, não dava para entender o que era. Passei uma tarde procurando documentos para descobrir o que era, porque a equipe não discute impacto social. A área era um pátio para 680 caminhões por dia. Um pátio, estacionamento para 680 caminhões, uma cidadezinha desse tamanho.... Solta 600 machos numa noite numa cidade desse tamanho para ver o que acontece. Não tem, não avalia, não avalia a questão. O dia que o lugar lá virar um bordel, a segurança pública vai ser reforçada? Quem vai fazer isso? (Entrevista 22).

A conjuntura política atual, sobretudo o período em que durou o processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, está relacionada à intensificação de conflitos internos no IBAMA e à divisão clara de grupos divergentes dentro da coordenação – como uma entrevistada aponta:

Depois das eleições os grupos se identificaram, (...) viraram a favor do golpe político ou do impeachment e do combate à corrupção. Houve um acirramento dos embates (...) **as pessoas falam que tem a COTRA fria, a COTRA quente, a COTRA produtiva, a COTRA improdutiva. Ocidental e oriental...** ela é separada, têm uns corredorzinhos (Entrevista 22).

Diante desses problemas centrais, os analistas interpretam que sua atuação requer a habilidade de “defender os direitos atingidos/populações vulneráveis”, e “questionar e ter visão crítica sobre os empreendimentos” dos atores executando a política – ver tabela abaixo. Essas percepções têm a ver com a ideia de que o licenciamento está vinculado aos direitos sociais. Como uma analista aponta, “licenciamento ambiental e direitos humanos é uma coisa (sic) totalmente interligada” (Entrevista 32). A necessidade de visão crítica é importante exatamente em razão dos problemas e da má qualidade dos EIA produzidos pelo empreendedor. Para uma analista, é preciso observar para além do que está escrito, como ela explica:

A gente é treinada para fazer crítica, de ler o texto e ir nos pontos, ver o que está errado, o que eles estão tentando contornar os dados, mascarar, ou tirar conclusão dos dados primários. Essa é uma capacidade que eu tenho, mas outros colegas têm outras capacidades, como seguir os procedimentos que eles mesmo estabeleceram. (Entrevista 32)

Tabela 20. Códigos centrais das categorias e “capacidades demandadas” do papel questionador.

Subcategoria	B. Questionador
Capacidades demandadas	Defender direitos de atingidos e populações vulneráveis; Questionar e ter visão crítica sobre os empreendimentos.

Fonte: elaboração da autora com base em entrevistas qualitativas com analistas de meio ambiente da COTRA e da COHID – DILIC/IBAMA.

A participação social e a defesa de direitos humanos no licenciamento são vistas pelos atores que desempenham o papel B como ideias que devem ser defendidas dentro do órgão, como contraponto à forma em que o trabalho é desempenhado dentro da coordenação. Nesse sentido, ela assume um valor semelhante à definição de “causa” de Abers (no prelo) ao descrever o conceito de “ativismo institucional”, entendida como um tipo de ideia que tem caráter político e que “precisa ser defendida contra forças poderosas de estabilidade ou mudança” (ibidem). Segundo a autora, a concepção da necessidade de defesa de uma ideia depende da interpretação dos atores, que podem acreditar que suas visões e ideais estão sob ameaça.

Os próprios analistas que exercem o *papel B* enxergam suas ações para promover a melhoria no processo do LAF como “ativistas” e “subversivas”, pois envolvem um certo tipo de “enfrentamento” por contarem com pouco apoio interno e externo da organização. Como uma analista argumenta:

“Você produz menos, dá muito mais trabalho não ter procedimentos, você gasta mais tempo, se desgasta com o chefe, se desgasta com os colegas. É um negócio infrutífero. **Maior satisfação é enfrentando, é vencendo. Então o pessoal que se mantém e tal, pessoal muito engajado, ativista porque quer. Porque tudo pesa contra.** Não tem outra área do IBAMA do licenciamento que se iguale em fatores que desmotivem, que elevem o custo do trabalho, da atuação profissional. (...). Se tivesse vontade externa, se tivesse incentivo da gestão, ficaria mais fácil. **Mas fazer isso internamente, eles estão num ato subversivo ou um ato de mudança, uma revolução.** As pessoas têm que mudar como veem, enfrentar as outras, sem contar com o apoio da gestão ou de movimentos de fora. (Entrevista 22)

A expressão “empurrador de bordas” aparece exatamente quando uma analista descreve sua função de defender uma ideia contra uma tendência da coordenação. Segundo uma analista, “o papel do analista da socioeconomia é empurrar essas bordas, é estar sempre tentando, sabe? Colocar, trazer a participação” (Entrevista 32). Essa função ganharia ainda mais importância em razão da conjuntura política do impeachment de Rousseff, que difundiu a percepção ainda maior de “ameaça” comentada antes, mobilizando ações e práticas pela mudança e melhoria dos processos. Isso fica claro quando uma analista constata:

O ataque ganhou mais força, chegaram com aquele discurso de simplificar o licenciamento, de que havia excessos, especialmente na socioeconomia, e era um discurso que a gente já ouvia sempre, dos empreendedores, mas a gente passou a ouvir cada vez mais dos próprios dirigentes do IBAMA, do MMA, da Presidência, da própria Dilma. Enfim, **a gente viu que não dava para ficar parado, quieto, porque a coisa estava avançando, ganhando velocidade** (Entrevista 25).

4.2.2 Interpretações sobre práticas para o desenvolvimento de capacidades

Dentre as práticas relacionadas às interpretações descritas, vimos que uma das mais comuns para os analistas do *papel questionador* é a “Construção individual de documentos – pareceres, ofícios, cartas, estudos, notas técnicas” – ver tabela abaixo. Nos exemplos encontrados nas entrevistas, vimos que essa prática está associada à intenção de corrigir erros nos processos de licenciamento por meio da mobilização de um instrumento já existente (o parecer) para a inserção de informações importantes, que não constavam nos EIA. Um exemplo dessa relação consta no trecho da fala da analista:

Descobrimos na internet, sai atrás de informação também, descobrimos que teve uma manifestação social de 400 famílias, na frente da sede da Odebrecht, na cidadezinha do lado [de uma ferrovia em Goiás]. Aí que se percebeu que as famílias reivindicavam tratamento para impacto social, no trecho ligado a essa variante, porque enquanto elas não tinham definição dessa variante, também não tinha da delas. E eles estão sem poder vender lotes, comprar, sem produzir, sem fazer crédito rural, o banco não empresta, porque ele não sabe se vai pagar ou não. Então tem um problema, fizeram a manifestação, atrasaram a região e tal. **Descobri que não tinha nada de estudos e tal. Descobri uma enorme movimentação social, movimento e tal.** Falavam: “Ah, governo paralelo da Odebrecht, eles são responsáveis por isso, estão mexendo no projeto e tudo, enquanto isso a gente está aqui na pior”. Eu coloquei isso no parecer. Os impactos são esses. (Entrevista 22)

Tabela 21. Códigos com "principais práticas" do papel questionador.

Categoria	B. Questionador
Principais práticas	1. Construção individual de documentos - pareceres, ofícios, cartas, estudos, notas técnicas (INST – MUD)*; 2. Construção coletiva de documentos – pareceres, cartas (INST – MUD); 3. Articulação com Ministério Público Federal (ARTNOV – MUD); 4. Organização de Grupos de Trabalho e conversas internas (INSTNOV – PAD/MUD/APR)

Fonte: elaboração da autora com base em entrevistas qualitativas com analistas de meio ambiente da COTRA e da COHID – DILIC/IBAMA.

* Essas siglas fazem referência aos recursos e objetivos das práticas. Recursos: Mobilização de redes de articulação e diálogo já existentes (ART), Articulação de novas redes (ARTNOV); Mobilização e/ou adaptação de instrumentos existentes (INST); Criação de novos instrumentos (INSTNOV). Objetivo: Aprendizado (APR); Construção de padrão de ação (PAD); Mudança ou inovação (MUD).

A construção individual de documentos também pode consistir em iniciativas de sistematização de informações sobre um determinado assunto com a intenção de alterar algum aspecto do processo de licenciamento ambiental. Uma analista da COTRA explica um caso, por exemplo, em que ela compilou informações e literaturas sobre AIA para propor um novo Termo de Referência (TR) de socioeconomia para a coordenação. Em suas palavras:

E aí eu procurei trazer coisas desse manual de avaliação de impactos sociais, que é muito bom, que aquela altura era referência internacional em impactos

sociais. Com mais outras coisas, como esse estudo do MPU de 2005, um acórdão de 2009 do TCU, com umas coisas do Sanchez, da Rossana Borioni, que trabalhou bastante nessas coisas dos termos de referência, demorei até para entender, fiquei um pouco angustiado por isso, mas no final de contas saíram com as sugestões que eu estava colocando. A equipe da socioeconomia se reuniu e concordaram em soltar o termo, tinha essa coisa, quando o termo era acordado na equipe, aquele padrão, então como eu estava colocando uma série de alterações, a gente sentou juntos lá, com a equipe da socioeconomia, naquele momento, e o pessoal concordou, mas disseram: “precisamos discutir juntos para rever o termo padrão, inclusive. Saber o que incorporar, para não ficar só nesse caso específico que foi feito assim, mas depois nos outros voltar a ficar só ele como medição”. (Entrevista 25)

Além da construção individual, a construção *coletiva* de documentos também é uma prática central para os analistas que desempenham o *papel B*. Um exemplo dessa prática são cartas direcionadas à Diretoria, escritas pelos técnicos para sugerir melhorias nas condições de trabalho do órgão – uma delas foi inclusive usada para a pesquisa no capítulo anterior. Uma analista explica o processo e os objetivos da construção das cartas:

Nos outros anos, as pessoas têm redigido cartas, na coordenação, a parte da DILIC para elencar os problemas e desafios de trabalho que a gente tem enfrentado... A nossa própria coordenação fez, teve também uma que a diretoria inteira fez. (...). E também foi uma construção coletiva, de fato. As pessoas fizeram uma reunião, colocaram as ideias, as pessoas sugeriram e fizeram um documento único. (Entrevista 32).

A sensação de insegurança e ameaça, ou de que o trabalho foi questionado pela chefia aparece como um aspecto relacionado tanto à construção coletiva como à individual de documentos, como as analistas apontam:

Eu fiquei sabendo que foi uma coisa que foi questionada, como se eu estivesse demorando demais, e não tivesse trazendo nenhum ganho para o trabalho, como se eu estivesse indo contra normas do trabalho (Entrevista 25).

Como você sabe, na administração, as pessoas tentam não pessoalizar as coisas por medo de perseguição. Então as cartas são feitas ‘ah, pela COTRA’, assinada por todo mundo, ou pela DILIC, assinada por um grande número de técnicos, né? (Entrevista 32).

A construção coletiva de documentos também é percebida como uma forma de atuar para além da sugestão de superiores, ou para as contrapor. Entrevistadas assumem que, ao trabalharem no licenciamento de uma rodovia na Amazônia que apresentaria irregularidades, elaboraram pareceres sem demanda superior junto com colegas – uma analista declara: “O parecer que a gente fez levantando todos os problemas eles não requisitaram” (Entrevista 32). Outra servidora inclusive se envolveu em um empreendimento sem fazer parte da equipe responsável por ele, como fica claro na fala:

A questão da [rodovia no AM] também foi outra coisa que me tomou um tempo grande, e **não era minha atribuição**. Não era um processo em que eu estava trabalhando. Eu estava trabalhando nos processos em que o nível da gravidade

dos fatos eram os maiores, não é como: meu, isso é uma bomba. Eu pensava: eu preciso participar disso não porque eu quero me promover. Alguns até achavam que eu queria holofotes. Então me diziam: “vá para a coordenação de hidrelétricas porque lá há grandes empreendimentos, Belo Monte, Tapajós”, como se eu quisesse esse tipo de coisa. Mas não era. Porque, assim, como o caso da [rodovia no AM], era **alguma coisa que estava acontecendo, e eu achava que não podia estar acontecendo daquele jeito. Pensei: “vou apoiar a voz da equipe”**. (Entrevista 25)

Como se pôde ver no trecho acima, processos considerados problemáticos instigam a atuação e o apoio de algumas servidoras do *papel questionador*, mesmo que elas não sejam da equipe. Por vezes, os problemas identificados dizem respeito à atuação de colegas ou de superiores, resultado na divisão da coordenação em grupos conflitantes. Tais grupos tendem a atuar em conjunto em determinadas situações, como fica claro na explanação da analista:

Tem gente aqui que só entra por uma porta da sala. Vai ali, não passa por ali, só dá bom dia para os outros. Então a forma como as pessoas se acostumaram a lidar aqui é de forma individual ou pelo seu grupinho. Grupinho de força, tentar fazer um estudo, alguma coisa e se contrapor ao outro grupo. E essa é uma tendência para resolver o problema. (Entrevista 22)

Assim, a construção coletiva de documentos às vezes é feita por um grupo de analistas para contestar aspectos da atuação de outros colegas ou dos superiores. Um exemplo foi o caso de uma analista a quem foi sugerido que passasse seu trabalho para uma colega de outra equipe. Segundo ela, sua reação foi contestar a determinação da chefia direta e elaborar um parecer com outras colegas, para dar maior peso à sua análise. Em suas palavras:

Aí fui perguntar para ela [coordenadora], “você me pediu para passar para a [fulana] para quê? [...] Eu sei o que ela ia escrever, não ia escrever nada daquilo. Então eu disse: “Bom, chefe, é o seguinte, eu vou fechar o meu parecer. A [fulana] quer fazer junto? Não se incomode”. Mas foi uma briga. (...) Aí ela disse assim: “se a equipe não gostar, a [fulana] faz outro”. (...) **Aí falei com a [fulana] e com a [fulana]. Aí com base na importância do tema e tal, sugeri um grupo especialista na área de socioeconomia para fazer isso. Aí vira a opinião de três contra um.** (Entrevista 22)

A “Articulação com o MPF” constitui, também, uma prática central para o *papel questionador*. No caso de uma rodovia no AM, uma analista aponta que buscou o Ministério Público Federal (MPF) para discutir os impactos sociais do empreendimento:

Eu mantinha contato com o Ministério Público, até em Brasília a gente chegou a se reunir com o pessoal do MP no caso da [rodovia no Amazonas], no GT de Grandes Empreendimentos que é relacionado ao licenciamento. A gente foi conversar com eles. Não fui sozinho (...). A gente tinha um posicionamento parecido. Nem sempre isso acontece. Como o MP não participa do dia a dia do licenciamento, muitas vezes eles não têm conhecimento de como as coisas acontecem, eles pegam coisas que não eram as mais importantes e desconsideram outras coisas. Mas nesse caso sim. Era uma questão tanto de

vegetação, desmatamento, como social. (...). Porque tem um monte de terra indígena em volta da [rodovia] (Entrevista 25).

Apesar de no caso descrito a analista ter reconhecido que sua prática não influenciou no processo, o registro e das informações por pareceres ainda poderiam servir para controle posterior – em sua fala: “eles passaram por cima da gente, mas o processo não some, o MP está vendo. Se não impedir que coisas ruins ocorram por lá, espero que pelo menos tenha crítica forte, não só para que os responsáveis sejam responsabilizados, mas para ter controle” (Entrevista 25).

O *papel B* também é associado à prática de organização de GTs formado de analistas para construir de padrões e/ou normativas, mas com o intuito central de mudar alguns aspectos considerados prejudiciais à população local na forma como o trabalho vinha sendo desempenhado. Um exemplo foi dado em uma das entrevistas, em que a analista descreve um GT que resultou em um TR que previa um diagnóstico mais detalhado e responsivo à população afetada:

A gente fazia reuniões de 15 em 15 dias aqui e discutia os TRs. Quais informações a gente precisa dentro das tipologias. Participaram só os analistas do meio socioeconômico. A gente pegou as tabelas de impacto e definiu um novo TR para EIA/RIMA. A gente fez também...já sabendo os impactos mais ou menos, como tinha que ser um programa minimamente para poder mitigar ou compensar impactos de alguma forma. **Porque a gente percebia, na análise desses PBAS, que os programas não são executivos, então eles não tinham de fato conhecimento do local com que eles estavam lidando. Eles traziam questões gerais, de LP. Então a gente falava que tinha que saber quem é a população afetada. Tem que ter um levantamento da população, um diagnóstico de quais são os problemas, como ela vai se relacionar com essa obra, qual é o significado do local para elas, como vai se dar a comunicação do empreendedor com a população, quais os contatos, quais os processos de desapropriação, se eles já têm acesso às informações pertinentes ao empreendimento que cabe a eles.** (Entrevista 32)

No geral, os analistas do *papel B* também reconhecem a importância da “Troca de habilidades com colegas” para a execução de seu trabalho. Essa prática, assim como no *papel A*, é vista como importante nos primeiros momentos da carreira, como uma analista descreve:

Eu tive que ir entendendo aos poucos como funcionava, com orientação de colegas, da [fulana], que você entrevistou. Ela era substituta, e trabalhava como analista, junto com a gente. E ajudava bastante. Foi mostrando como funcionava. Fiz minhas primeiras análises, pareceres, mostrando se era aquilo mesmo. (Entrevista 25)

Mesmo depois de mais tempo no órgão, analistas reconhecem que algumas vezes, quando há controvérsias em processos, é necessário “conversar com pessoas mais experientes antes de assinar qualquer coisa” (Entrevista 22). Entretanto, as analistas

reconhecem que a organização de GTs e discussões informais sobre padrões e sobre o trabalho no geral recebem pouco incentivo de superiores, e é dificultada em razão dos conflitos internos à coordenação. Como uma analista destaca: “Não tem muitos iniciativas aos servidores. (...) Poderia colocar na programação, colocar: ‘tantos dias na semana vocês para se reunir e fazer, até que fosse uma obrigação’” (Entrevista 32). Outra enfatiza o problema dos conflitos internos ao falar que “a maioria não consegue se organizar e criar normas, modificar os procedimentos, rediscutir padrões, um ambiente que não pode discutir a temperatura do ar condicionado” (Entrevista 22).

*

Na descrição do *papel questionador*, observamos que sua atuação é voltada para resolver os problemas relacionados à má qualidade dos estudos fornecidos pelos empreendedores, à participação ineficiente e restrita, e à forma como o trabalho dentro do órgão é desempenhado. Assim, as práticas exercidas são voltadas sobretudo para a mudança e o questionamento da organização do trabalho e das regras que operam sobre o licenciamento, buscando maior responsividade e proximidade com a sociedade civil. Ao exercê-las, os analistas se sentem limitados e ameaçados pelos superiores e pelos colegas da coordenação, com quem a relação é conflituosa. O papel B se assemelha, então, à concepção de ativismo burocrático de Abers (no prelo).

4.2.3 Interpretações gerais sobre o trabalho

Os códigos relacionados às demais categorias de interpretações dos analistas do *papel questionador* sobre seu trabalho no meio socioeconômico do licenciamento também podem nos ajudar a explicar as práticas dos analistas na busca por desenvolvimento de capacidades burocráticas.

Os analistas que desempenham do *papel B* apresentam um “senso de responsabilidade social” elevado, assim como descrito para o papel *articulador* – ver tabela abaixo com códigos centrais do perfil B da categoria “meio socioeconômico”. Ou seja, eles também se sentem responsáveis pelos impactos sociais que sua ação (ou inação) pode causar.

Tabela 22. Códigos centrais da subcategoria “meio socioeconômico” do papel questionador.

Visões e percepções	B. Questionador
----------------------------	------------------------

Meio socioeconômico	Socioeconomia é fraca e pouco consolidada; O licenciamento causa injustiça social; Senso de responsabilidade social; Distanciamento da sociedade; Insegurança/ameaça dentro do órgão; Desânimo/desmotivação; Incapacidade de influenciar o processo decisório.
----------------------------	--

Fonte: elaboração da autora com base em entrevistas qualitativas com analistas de meio ambiente da COTRA e da COHID – DILIC/IBAMA.

Entretanto, ao contrário do *papel A*, os burocratas do *papel empurrador de bordas* percebem que a socioeconomia é fraca e pouco consolidada no licenciamento. Esse aspecto que está associado à sensação distanciamento da sociedade impactada pela obra, sobretudo quando comparado à proximidade dos empreendedores com o órgão licenciador – como as analistas apontam:

A gente não tem instrumentos efetivos [de participação]. A pessoa tem que entender um absurdo de informação para chegar à estrutura do IBAMA. Não é uma ferramenta que pode ser usada pela população, e **acaba sendo usada só pelos empreendedores, já que tem um canal de comunicação aqui aberto, um tapete vermelho para eles entrarem** (Entrevista 32).

Eu não tive contato com comunidades locais, nem entidades representativas desses grupos. (...). Até porque a gente não ia para lá. O pessoal do Rio de Janeiro (RJ) vai, eles vão lá acompanhar a execução dos programas de educação ambiental, as reuniões feitas, o que estava sendo feito. **Eles vão conhecendo pessoalmente o grupo, vão estabelecendo laços. A gente não. A gente vai para uma audiência pública, às vezes, de vez em quando. Eu mesmo não cheguei a participar de nenhuma.** E na maioria das vezes as pessoas que vão nem são da socioeconomia. Como metade das pessoas da socioeconomia não tem essa visão, eles não vêm a audiência como espaço importante para diálogo, de conhecer os grupos que estão lá. Era mais uma coisa de “a gente tem que fazer isso”, vai lá, apresenta, acabou, vamos embora (Entrevista 25).

Para os analistas, a dificuldade de acesso da instituição pela sociedade está associada à fraqueza da socioeconomia na coordenação por causar o “desempoderamento” das análises socioeconômicas nos processos de emissão de licença. Nas palavras de uma analista entrevistada:

... a gente não consegue emplacar medidas compensatórias e impedir funcionamento da estrada. IBAMA não tem *enforcement*, não tem poder de impedir que a população invada a rodovia e use. Vamos tirar os cavaletes e usar. Essa parte da sociedade vai atropelar os atingidos, então tem um isolamento maior ainda dos atores atingidos. E **internamente isso acaba fragilizando, desempoderando os técnicos. Tentar reclamar alguma coisa é difícil, ninguém reivindica de forma organizada.** (...)E aí são setores, contingentes proporcionais, setores sem pai nem mãe. Nem o IBAMA cuida, nem mais ninguém... (Entrevista 25).

A importância da sociedade no “empoderamento” das análises dos servidores fica evidente, por exemplo, quando uma analista destaca uma situação que, em razão de uma mobilização social local significativa, sua análise ganhou peso no processo decisório.

Nesse caso, a elaboração de parecer é associada à percepção de “influência no processo decisório” e na capacidade de melhorar as condições do empreendimento, interpretações que não aparecem com muita frequência para analistas do *papel B* – principalmente se comparados ao *papel A*. Como a servidora explica:

Na [ponte em Rondônia], foi a comunidade mesmo. Eles precisavam desapropriar para fazer o cabeceamento da ponte, que é parte final. E tinha uma comunidade com o assentamento inteiro ali. E a comunidade... A gente exigiu muito que a obra só continuasse... olha que absurdo ter que exigir isso... que só faça a obra depois que o terreno estiver desapropriado. Tem que escrever lá: “não, a obra não pode iniciar antes que as pessoas sejam reassentadas com êxito”. **Aí a comunidade não arredou o pé, ficou lá morando (...).** Ou você constrói casa, ou é realocada, ou indenização. Nesse caso eles foram realocados todos juntos. (...). **Nesse caso eles tiveram apoio pelos pareceres, a gente sempre reforça a necessidade de observar, respeitar, cumprir todas as tratativas, e também coloca um programa de apoio à população atingida do empreendimento.** Eu coloco sempre. (Entrevista 32)

A fraqueza da socioeconomia também estaria relacionada à incapacidade do IBAMA de efetivamente autuar o empreendedor por questões sociais. Como uma servidora argumenta, “enquanto não se criar embaraços legais à operação de empreendimentos (...), a criminalização de estudos inverídicos, fraudulentos e tal, sobre a questão social do licenciamento, as questões sociais do licenciamento não vão ser empoderadas” (Entrevista 22). Assim, o apoio e a atuação conjunta com o MPF é associada à sensação de influência no processo decisório. Em outra situação narrada pela mesma entrevistada acima, a influência de seu parecer se deu em função de uma ação judicial que estava operando no caso – veja na fala a seguir:

A [rodovia em Santa Catarina] atravessa terra indígena, tem dois túneis. Esse é um processo que a gente conseguiu de uma certa forma melhorar ele a partir da atuação e de um parecer superforte. **Porém, tinha uma ação judicial em cima. Então tem um juiz e uma procuradora acompanhando ele de muito perto.** Então os pareceres que a gente faz a gente manda direto para eles, né? Porque é necessário. Tem o embate entre a procuradoria do IBAMA, a Diretoria do IBAMA e o MP. **Mas os técnicos ficam super felizes quando o MP intercede. Eu fico, pelo menos. Eu acho que, assim, eu vi que o valor que o MP para garantia do direito das pessoas. É uma das últimas fronteiras ainda que você pode conseguir alguma coisa.** Eles estão lá realmente... A gente fez um parecer de mais de 100 páginas que conseguiu segurar alguma coisa. Ia sair, uma pressão supergrande, porque precisava. (Entrevista 32)

Na coordenação responsável pelo licenciamento de empreendimentos de transporte (COTRA), parte dos servidores percebe uma clara diferença entre a fraqueza do meio socioeconômico e a força dos demais meios do licenciamento ambiental. Nas palavras de uma analista desta coordenação:

O que precisa fazer para pegar um tatu, estudar, ou tirar ele do lugar todo mundo sabe... tinha um cadastro para tentar simplificar, porque era extremamente exigente (...). **Autorização para transportar a fauna, pegar daqui e levar para outro lugar, tem que ter autorização do órgão. Ai você desaloja 2 mil famílias, acaba com a vida dos caras e não tem um memorando, não tem responsável técnico, você não sabe quem coordenou a equipe, não tem registro de formação de carreira** (Entrevista 22).

A mesma entrevistada continua sua explanação, comparando a COTRA e a COHID em termos dos critérios de análise do meio socioeconômico, e questionando a grande diferença de rigidez e importância dada aos aspectos socioeconômicos nas duas coordenações:

A caixa de pandora da questão social de licenciamento o IBAMA não tem capacidade de abrir, dar ação para cada lei e tudo. Não consegue usar as referências que são usadas nas outras coordenações. Os analistas da COTRA dizem: “não, aqui é diferente da COHID”. Fizem uma reunião comigo no primeiro dia para dizer “olha, é diferente”. Pessoal, antes de eu vir, ficaram com medo porque eu era do setor elétrico. Setor elétrico é mal visto no mundo inteiro. Aqui eles têm medo porque a COTRA acha que quem vem do setor elétrico é muito progressista. (...). Tinha receio do resultado de um funcionário que tinha experiência no setor elétrico. Sobre níveis de exigências que ele ia fazer. São muito mais elevados do que em rodovia e ferrovia. (...). **A pergunta que eu faço é: cidadão não tem os mesmos direitos, independente de qual é a obra de infraestrutura?** (Entrevista 22).

Essa contradição entre a importância dada à participação e à defesa de direitos humanos no licenciamento, o senso de responsabilidade social e a percepção de fraqueza da socioeconomia estão relacionadas à visão de que “o licenciamento causa injustiça social” e ao “desânimo/desmotivação” dos analistas do *papel B*, aspecto evidenciado no trecho:

Eu não sei te dizer... eu sei que, **daqui vinte anos, eu vou saber que eu estava envolvida nisso, vai fazer parte da minha história para sempre.** E da ineficiência, que o meu órgão, que era responsável, a gente poderia ter garantido, mas não consegui. **É mais a frustração,** é ter conhecimento do que está acontecendo, tentar fazer alguma coisa, saber que está na sua alçada, só que escapar às suas mãos e, mesmo assim, ser resolvido por meios políticos e não técnicos. **Os interesses das populações locais, do meio ambiente, não foram levados em consideração.** (Entrevista 32)

Assim, as práticas voltadas para o questionamento das formas como o trabalho é desempenhado no órgão são associadas a um julgamento moral de que, da maneira em que é normalmente executado, o papel do licenciamento é injusto para a sociedade impactada pela obra. Essa percepção é associada a um forte sentimento de fraqueza da socioeconomia no processo, e do distanciamento da burocracia com relação à população atingida.

4.3 Papel padronizador

4.3.1 Interpretações sobre as condições

No terceiro papel foi denominado *padronizador* (papel C), os analistas de meio ambiente entendem que principais problemas que impactam seu trabalho na implementação do licenciamento são a “Carga de trabalho é alta e dificulta a execução das funções” (ver tabela abaixo com códigos sobre “dinâmicas internas” e “principais problemas” para o papel C), já que o corpo técnico é considerado pequeno. Uma analista aponta, no caso da COTRA que: “a gente está com defasagem de pessoal muito grande na COTRA, não nas outras coordenações. A gente já foi 29 e hoje somos 17. Isso gera uma redistribuição completamente absurda de trabalho” (Entrevista 15). Esse contexto exigiria a capacidade de acompanhar todos os processos que estão em sendo encaminhados, mesmo que de forma mais “seletiva”, como já falamos anteriormente.

Tabela 23. Códigos centrais das subcategorias “dinâmica interna na coordenação”, “principais problemas” e “capacidades demandadas” do papel padronizador.

Interpretações	C. Padronizador
Dinâmica interna na coordenação	Discordâncias com colegas; Relação com chefias superiores - apoio, defesa, acolhimento de iniciativa.
Principais problemas	Conflitos internos muito grandes; Excesso de subjetividade e discricionariedade; Legislação não ouve técnicos; Carga de trabalho é alta e dificulta a execução das funções – corpo técnico pequeno.
Capacidades demandadas	Cumprir prazos e suprir demandas; Garantir a eficiência no licenciamento.

Fonte: elaboração da autora com base em entrevistas qualitativas com analistas de meio ambiente da COTRA e da COHID – DILIC/IBAMA.

Uma das principais capacidades demandadas do analista de meio ambiente seriam, então, “cumprir prazos e suprir demandas” Ao executarem sua função, atores do *papel C* consideram importante suprir as demandas administrativas que lhe são confiadas, para não atrasarem ou prejudicarem os processos em andamento na coordenação.

Uma analista explica: “por exemplo, eu tenho dez empreendimentos para fiscalizar. Eu sei que se eu for muito ‘preciosista’ com um, eu vou deixar nove esperando. E aí, em um eu vou estar fazendo a gestão da forma mais perfeita do mundo, e nos outros nove eu não vou estar fazendo nada” (Entrevista 15). Cumprir prazos demanda então que o analista seja “mais seletivo”, ou que “só vai gastar sua caneta se for realmente importante” (idem). Os analistas que exercem o *papel C* entendem que, para garantir eficiência nos processos, o licenciamento deve fazer ajustes e correções em pontos chave

(ou “hotspots”, na palavra de uma entrevistada) dos empreendimentos, sempre considerando um equilíbrio entre custos e benefícios. Como uma analista elucida:

A gente tem que ter noção que não vamos reformular ele totalmente, mudar o empreendimento todo. A gente vai mudar coisas que a gente identifica como *hotspots*, pontos mais sensíveis ambientais ao longo do trajeto, falando em empreendimento linear. (...). Você tem que ver até que ponto você pode fazer alteração de projeto para evitar impacto naquele ponto, ou até que ponto você vai substituir a alteração de projeto por uma medida mitigadora. Aí, fazendo uma medida mitigadora, você não vai conseguir fazer 100% de mitigação de impacto, você tem que chegar perto disso, mas.... Eu gosto de usar a ideia da economia. **Você tem x de custo, vai mitigar y, sacou? Aí você tem 2x de custo e vai mitigar y+1. Isso não é eficiente. Melhor você ter só x de custo e mitigar y, do que fazer um esforço enorme para mitigar um pouquinho mais.** Essa é a visão que as pessoas não têm. (Entrevista 15)

Os analistas também apontam falhas e/ou discordam de algumas normativas que operam sobre seu trabalho. A discordância se dá, dentre outros motivos, por acreditar que “a normativa infra legal é desenhada sem ouvir o corpo técnico” (Entrevista 15) – ver os “principais problemas” na tabela acima. Esse é apontado como um dos maiores empecilhos para a atuação dos analistas do *papel C*, pois está associada à ideia de que as normas, para eles, “nem sempre estão muito adequadas ao que a gente precisa” (idem). A discordância das normas também está vinculada à visão de que as normas não orientam aspectos procedimentais e de interpretação, aspecto relacionado ao problema “excesso de subjetividade e discricionariedade”. Como uma analista aponta:

Hoje não tem nenhuma normativa interna para orientar como você faz análise técnica, para estabelecer essa relação de causalidade entre os impactos que você verificou e a mitigação, nem para dizer qual o objetivo do licenciamento, ou seja, até quando desses impactos eu vou efetivamente que mitigar. (Entrevista 15)

Por não garantirem aspectos operacionais claros e tratamentos institucionais padronizados, algumas determinações em normas extrapolariam o papel do licenciamento, pois certas questões incluídas no licenciamento consistiriam em “dever do Estado, não papel do empreendedor” (Entrevista 18), o que incorreria em custos excessivos para as empresas. Isso fica claro no trecho:

Isso aqui para mim não cabe [mostra parte da IN 2/2012]: “Número 2: proporcionar a todas as pessoas a possibilidade de adquirir conhecimento, sentidos e valores, atitudes, interesse ativo, aptidão e habilidade necessária à pretensão de melhoria do meio ambiente”. Isso é função do Estado de ensinar o meio ambiente para a população. Isso não é função da [ferrovia do Nordeste], dos empreendimentos. **O empreendedor está construindo o empreendimento, está pagando imposto, exorbitante, tá pagando taxas ambientais, tá pagando pelo licenciamento ambiental e ainda tem que fazer o papel do Estado de educação ambiental? O Estado está transferindo a sua responsabilidade ao empreendedor.** (Entrevista 18)

As ressalvas quanto às normativas também são associadas a discordâncias com suas premissas, por motivos assumidamente “ideológicos”. Uma analista, ao criticar a Instrução Normativa (IN) nº 02 do IBAMA, de 27 de março de 2012, que estabelece as bases técnicas para o programa de educação ambiental, enfatiza sua discordância “ideológica” com ela:

Eu tenho muitas ressalvas com relação a isso [IN nº 02/2012], mais **por questões ideológicas do que técnicas. A grande maioria dos analistas de socioeconomia tem uma formação progressista. E eles confundem muito o papel do licenciamento ambiental.** Eles acham que a função do licenciamento ambiental é acabar com os males do país, é fazer justiça social. Só que não. É a de reduzir impactos, riscos. (Entrevista 18)

No trecho acima, vemos que a discordância com normas também está relacionada a desentendimentos entre colegas dentro do órgão. As diferentes visões a respeito da política, conjugadas com o fato de as normas supostamente abrirem espaço para “excesso de discricionariedade e subjetividade” (ver tabela acima), são associadas a conflitos internos. Tais condições conflituosas internamente à coordenação teriam se intensificado na conjuntura política recente – assim como no *papel B*, por serem *papéis* que predominam na mesma coordenação, a COTRA. Como narra uma analista:

Aí fugiu totalmente o controle o conflito. Essas discussões de cunho ideológico começaram a gerar muito atrito entre os colegas de trabalho e esses atritos começaram a interferir no licenciamento, porque **alguns colegas começaram a olhar com lupa o licenciamento, rejeitar programas e negar coisas, fazer operação tartaruga.** Começaram a pirraçar, para prejudicar. (...). Os conflitos internos potencializaram a discricionariedade (...). **Virou um programa interno de participação política partidária que está atrapalhando o nosso trabalho.** (Entrevista 18)

Os conflitos internos seriam responsáveis por atrasos e empecilhos prejudiciais aos empreendimentos e ao trabalho de parte dos burocratas. Essa dinâmica conflituosa entre os colegas da coordenação também enfraqueceria a análise do técnico do licenciamento por gerar constantes questionamentos e revisões dos processos. Para uma analista da Coordenação de Transportes (COTRA), a discricionariedade criaria “problemas pessoais no ambiente de trabalho pois, como não tem regras claras, outras pessoas podem rever tudo que você fez” (Entrevista 15). O constante questionamento das decisões do técnico poderia fragilizá-las, como outra entrevistada argumenta:

Como não têm regras claras, a gente tem que discutir tudo. Não tem diretriz de ação. Isso gera pressão muito grande sobre o técnico, porque ele tem que emitir opinião. O parecer teria mais peso se essas determinações estivessem em lei. **Todas as opiniões podem ser levadas em consideração ou não, o que torna o parecer técnico frágil.** (Entrevista 13)

Ou seja, as discordâncias com alguns colegas e a ausência de diretrizes de ação são vistas como aspectos que precisam ser enfrentados para a garantia da eficiência dos processos. Assim, mais que cumprir prazos e cumprir regras, outra capacidade demandada segundo os analistas do *papel padronizador* é “garantir a eficiência no licenciamento” – ver tabela acima com as “capacidades demandadas”. Vemos, então, que a primazia da eficiência das análises de impacto social constitui também uma “causa” no sentido de Abers (2017), que precisa ser defendida contra forças de “estabilidade ou mudança” dentro da burocracia do IBAMA (2017, no prelo). Assim como o *papel B*, o *papel padronizador* também é caracterizado por ativismo burocrático.

4.3.2 Interpretações sobre práticas para o desenvolvimento de capacidades

O nivelamento das ações para que a implementação do licenciamento é entendido como uma maneira de se garantir a eficiência dos processos, principalmente em situações em que os analistas percebem que a força de seus pareceres pode ser diminuída em razão de discordâncias e questionamentos internos ao órgão. Uma analista esclarece isso, logo depois de explicar que a mitigação de impactos sociais deve levar em consideração o cálculo econômico de custos e benefícios⁷², e enfatiza o caráter pragmático de sua visão: “isso *falta ser nivelado pela instituição sim*. Alguém que chegue e fale assim: é assim, a vida real. Esqueça a teoria agrária, esqueça o que vocês aprendem no doutorado de biologia. É muito bonito na academia, mas na vida real é assim” (Entrevista 15).

A perspectiva desses atores quanto à necessidade de nivelamento de procedimentos na implementação do LAF se assemelha à concepção de mando e obediência da literatura *top-down* que apresentamos na sessão teórica. Os atores que exercendo o *papel C* tendem a entender as leis como uma maneira, além de melhorar a forma como o licenciamento é executado, de impor ou controlar as ações dos burocratas de forma a padronizá-las, como fica claro nos trechos abaixo:

Você tem que ter a compreensão de que a pessoa faz um trabalho diferente do seu, mas que essas diferenças podem ser aliadas por questões internas procedimentais, entendeu? Então eu não vou mudar a sua opinião sobre a Dilma, eu quero mudar sua opinião sobre o programa de educação ambiental. Mas eu não preciso mudar sua opinião, **eu preciso te dar uma diretriz da instituição a partir da qual você vai ter que executar, concorde você eu não, entendeu?** Isso que eu acho fundamental as pessoas entenderam, as pessoas acabam confundindo as coisas. (Entrevista 15)

⁷² Essa citação foi apresentada anteriormente, em que a analista diz: “Você tem x de custo, vai mitigar y, sacou? Aí você tem 2x de custo e vai mitigar y+1. Isso não é eficiente” (Entrevista 15).

Não se você percebeu, mas tem muita gente aqui no IBAMA, na DILIC também, que tem uma visão meio ideológica do meio ambiente. (...). Existe aqui, já ouvi de colegas aqui dentro, dizer que o papel deles é ser última fronteira de resistência do meio ambiente, assim, entendeu? Se entende como militante de uma ONG, entendeu? E isso acontece aqui. E quando acontece aqui e, quando acontece (sic), **a gente tem que podar, não tem jeito.** (Entrevista 15)

Assim, as práticas associadas ao *papel padronizador* são sobretudo voltadas para a padronização de procedimentos – ver tabela abaixo com as principais práticas dos burocratas do perfil C.

Tabela 24. Códigos sobre "principais práticas" do papel padronizador.

	C. Padronizador
Principais práticas	1. Organização de Grupos de Trabalho e conversas internas (INSTNOV – PAD); 2. Construção individual de documentos - pareceres, ofícios, cartas, estudos, notas técnicas (INST – PAD); 3. Articulação com outros órgãos – grupo de trabalho para propor mudanças em normativas (ARTNOV – PAD).

Fonte: elaboração da autora com base em entrevistas qualitativas com analistas de meio ambiente da COTRA e da COHID – DILIC/IBAMA.

* Essas siglas fazem referência aos recursos e objetivos das práticas. Recursos: Mobilização de redes de articulação e diálogo já existentes (ART), Articulação de novas redes (ARTNOV); Mobilização e/ou adaptação de instrumentos existentes (INST); Criação de novos instrumentos (INSTNOV). Objetivo: Aprendizado (APR); Construção de padrão de ação (PAD); Mudança ou inovação (MUD).

A prática mais central para esse papel é a “Organização de Grupos de Trabalho e conversas coletivas”, como uma analista destaca: “a gente discute bastante internamente” (Entrevista 18). Como já apresentamos na descrição dos outros papéis, essa prática é voltada para a discussão coletiva de temáticas específicas do licenciamento dentro do órgão, e pode ser mobilizada para diferentes fins. No caso dos analistas do *perfil C*, essa prática se destina sobretudo à construção de diretrizes para a implementação. Uma analista apresenta uma ação interna voltada especificamente para padronizar os procedimentos internos, mesmo que de forma informal:

A gente abriu um processo recente exatamente para isso [normatização de procedimento], que pretende ser uma espécie de enciclopédia da COTRA. Tudo que não está na lei, e que a gente construiu entre os técnicos, que acabe servindo como uma lei interna, meio que informal. (Entrevista 15)

Além de GTs e conversas organizadas dentro da coordenação, analistas destacam que também articula com outros órgãos do governo para discutir mudanças e melhorias em normativas – conforme uma entrevistada: “sempre que eu posso, eu sento com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com o pessoal da Associação Nacional dos Transportes Ferroviários (ANTF), para sugerir alterações nas normativas que incidem sobre nosso trabalho” (Entrevista 15). A construção individual

de documentos também é importante ao *papel C*. Um exemplo de ação nesse sentido foi um parecer que abriu o Processo nº 02001.002502/2008-00 para padronização de procedimentos na COTRA.

Apesar de serem as práticas mais centrais para o *papel C*, a organização de conversas internas e externas para “nivelar conceitos e procedimentos internos” (Entrevista 15) são associadas à percepção de que faltam incentivos e ferramentas institucionais para que essas ações ocorram na coordenação. Como a analista detalha:

A falta de ferramentas institucionais para nivelar conceitos e procedimentos internos. Se eu tenho uma visão completamente diferente em relação à do [fulano], **a instituição tem nenhuma ferramenta para que a gente sente e converse, a não ser a nossa iniciativa**, entendeu? Tipo assim, numa situação como essa, em que você tem posições muito divergentes, é importante que a instituição tenha um espaço como facilitador dentro de uma capacitação, algo assim, voltada para sair um produto de nivelamento, de modo que nossas análises não sejam tão díspares entre si, entendeu? Isso não existe. Até quando a gente forma um GT por iniciativa própria, a gente não tem uma reserva de tempo para fazer essas discussões. Tudo é assim, tentar achar uma agenda comum quando está todo mundo livre. (Entrevista 15)

O acirramento dos conflitos internos do órgão no contexto político recente seria um empecilho para a construção de padrões de procedimentos. Segundo entrevistada, os diálogos entre colegas para melhoria dos processos “meio que fechou as portas de um ano e meio para cá por causa da política. As pessoas desaprenderam a serem cordiais” (idem). Por outro lado, com as mudanças recentes de gestão, a construção de normativas é associada a um certo otimismo frente ao contexto político atual, visto que os analistas no *papel C* sentem maior abertura, “apoio, defesa, acolhimento” dos superiores para suas iniciativas (ver tabela 25). Como uma analista destaca, “então a gente está encaminhando, agora sim, a ver propostas de 2011, 2012 sendo materializadas” (idem).

*

Com base nos aspectos apresentados, vemos que a atuação dos analistas do papel C é voltada para suprir as demandas por eficiência do licenciamento. Os principais problemas que tentam enfrentar estão relacionados às formas como os demais colegas interpretam as regras, ou dizem respeito às regras em si, que não são adequadas ao trabalho do burocrata que implementa o licenciamento diariamente. Suas práticas principais são voltadas, então, para o nivelamento de ações dentro da coordenação e à sistematização de informações, que podem servir de base para processos posteriores.

4.3.3 Interpretações gerais sobre o trabalho

Para além das interpretações centrais apresentadas, observamos que as entrevistas do *papel C* também são associadas a outras percepções sobre seu trabalho no licenciamento que podem nos ajudar a explicar as práticas dos analistas na busca por desenvolvimento de capacidades burocráticas.

A centralidade dada à eficiência da mitigação de impacto está associada à percepção dos analistas do *papel padronizador* de que os empreendimentos trazem principalmente benefícios à sociedade em termos econômicos – ver tabela abaixo. Logo, a demora ou entraves para emissão de licenças seriam prejudiciais para a sociedade. Nas palavras de uma entrevistada da COTRA:

Nesse meio tempo, é a população que está sendo prejudicada sem acesso ao empreendimento. No caso de rodovia e ferrovia, **os impactos econômicos sempre serão positivos. Porque significa em estrutura de escoamento de produção, significa em melhorias de funcionamento de segurança da estrada.** Claro que sempre vai haver impactos negativos, mas em relação à parte econômica que vai afetar a população em um curtíssimo espaço de tempo, aumentando a qualidade de vida, a saúde financeira do município, arrecadação de impostos. **Quando o empreendimento é instalado, o ganho econômico é direto, no mês seguinte já. Aí é questão de ter responsabilidade. Isso é diferente de Belo Monte, é diferente de uma atividade de recuperação mineral que tem mais impactos negativos que positivos.** (Entrevista 18)

Tabela 25. Códigos centrais da subcategoria "meio socioeconômico" do papel padronizador.

Interpretação	C. Padronizador
Meio socioeconômico	Socioeconomia traz benefícios econômicos à sociedade; Aceitação de que sugestões podem não ser acatadas; Incapacidade de gerar mudanças efetivas na normativas e na realidade social Socioeconomia é fraca e pouco consolidada Distanciamento da sociedade.

Fonte: elaboração da autora com base em entrevistas qualitativas com analistas de meio ambiente da COTRA e da COHID – DILIC/IBAMA.

O *papel C* é associado, ainda, à ideia de que o analista ambiental é “simples executor dos dispositivos legais que me são conferidos” (Entrevista 18). A analista continua: “se não sou eu, tem que ser qualquer outro. Meu papel é seguir, da maneira mais coerente e lógica, respeitando os princípios da administração pública, o que foi proposto para que eu execute” (Entrevista 18). Exercer o papel de burocrata implicaria, então, em aceitar seus limites de ação, sobretudo nas leis e na “relação de causalidade entre os impactos que você verificou e as medidas mitigação” (Entrevista 15).

Associada a esse reconhecimento da necessidade de seguir normas está a percepção dos atores que exercem o *papel padronizador* de que suas “sugestões podem

não ser acatadas” na decisão final do órgão. Os analistas desse papel percebem que as práticas para nivelamento de compreensões sobre o trabalho são associadas à “incapacidade de gerar mudanças efetivas” nas normativas e de que “elas não são consideradas no geral” (Entrevista 15). Além disso, eles sentem que têm pouca influência na realidade social (ver tabela acima). A dificuldade de mudar a realidade local é relacionada à visão de que “a socioeconomia é muito dependente de um Estado eficiente prévio à instalação do empreendimento”. Por depender de capacidades institucionais já existentes, para os analistas, existiria “muito pouco que a gente possa fazer” (Entrevista 15).

Os analistas também reconhecem que há um distanciamento com atores da sociedade, ou “stakeholders”, como uma analista aponta: “temos pouca interface com stakeholders, nas localidades dos empreendimentos, tanto por problema geográfico e por falta de stakeholders no local” (idem).

A percepção do distanciamento e da dificuldade em impactar a realidade local é semelhante ao *papel B*. Entretanto, ao invés de essas percepções serem relacionadas a um senso de responsabilidade ou de injustiça social (centrais no *papel B*), os analistas do *papel padronizador* tendem a aceitar em algum nível essas condições. Isso fica claro, na fala abaixo, em que a analista atribui uma importância relativamente menor às questões sociais em comparação com outros problemas que um empreendimento pode envolver:

Em total contenção de recurso, eu não vou chegar para o meu chefe e pedir para ir para uma reunião de programa de educação ambiental porque eu vou ouvir um não. Não sei se ouviria um não. Mas se colocando no papel do gestor, se você tem que fiscalizar uma obra, porque aquilo ali vai ter carregamento de sedimento para APP... E no caso aqui, **as pessoas bem ou mal acabam dando um jeito de se inteirar das coisas.** (Entrevista 15)

A ideia de responsabilidade pelo trabalho assume outro sentido no *papel C*. Uma analista declara, por exemplo: “eu consigo dormir tranquilamente. Quando saio daqui, às 19 horas, e minha cabeça está na ESPN para ver futebol, não está aqui” (Entrevista 15). Para ela, a responsabilidade significaria a preocupação em dar atenção a todos os processos que analisa. Como fica claro na fala: “eu me sinto responsável no sentido de que eu tenho que abarcar tudo ao mesmo tempo, pelo menos dar a mesma atenção para todas as demandas chegam para mim, ainda que não seja no nível ótimo” (idem).

Assim, ao desempenhar as práticas voltadas sobretudo à padronização dos processos e ações da instituição, os analistas associados ao *papel padronizador* dão centralidade aos benefícios econômicos das obras, reconhecem a fraqueza da

socioeconomia e o distanciamento da sociedade, mas o senso de responsabilidade associado a esses atores é voltado para o cumprimento de normas e prazos.

4.4 Papel aprendiz

4.4.1 Interpretações sobre as condições

O quarto e último papel identificado é o chamado *papel aprendiz*, ou papel D. Os analistas associados a esse papel percebem, como o *papel articulador (A)*, que parte dos principais problemas para sua ação são a própria complexidade técnica da socioeconomia, a indefinição de competências para sua ação, e a falta de capacitação – ver tabela abaixo.

Tabela 26. Códigos centrais das categorias "Capacidades demandadas", "Dinâmica interna da coordenação" e "principais problemas" para o papel aprendiz.

Interpretação/ prática	D. Aprendiz
Capacidades demandadas	Ter sensibilidade para lidar com pessoas; Ter visão ampla e dinâmica dos impactos; Aprendizado constante – experiência.
Dinâmica interna na coordenação	Relação com chefias superiores - participativa e aberta; Concordância com colegas.
Principais problemas	Socioeconomia – complexidade/ imprevisibilidade; Indefinição de competência/até onde ir; Falta acompanhamento, presença local; Falta capacitação.

Fonte: elaboração da autora com base em entrevistas qualitativas com analistas de meio ambiente da COTRA e da COHID – DILIC/IBAMA.

Quando tratam da complexidade da matéria do licenciamento, os analistas do *papel aprendiz* destacam a necessidade de constante adaptação das análises aos públicos atingidos pelos empreendimentos, em que a avaliação de impactos sociais demanda conhecimentos e habilidades específicas conforme o contexto – como fica evidente na fala:

Tem os públicos específicos, as vezes... só os pescadores, os mineradores. Então você tem que lidar com essas pessoas, lidar, intermediar, para que os programas sejam mitigados. Tem programas específicos para público afetado. A situação é diferente, com gravidades diferentes. Lá por exemplo não tem esses pescadores... (Entrevista 8)

O outro problema central para esse grupo, a indefinição de competências, é associado à dificuldade de apontar os limites da ação do licenciamento, ou o que deve ser incluído no processo como medida de mitigação ou compensação de impacto. Essa indefinição estaria associada a uma maior demanda por capacidades e conhecimentos, já que um empreendimento pode envolver questões diversas de política pública. Nas conversas com os atores do papel D, percebemos que o “nexo causal” é uma lógica que auxilia na determinação dos limites da ação do licenciamento. Esse aspecto também

apareceu no *papel A*, o que mostra que é uma ideia relativamente compartilhada dentro da COHID, onde os *papéis A e D* predominam. Mesmo assim, a determinação mais clara sobre a atuação do licenciamento é uma das questões que ainda precisam ser melhor consolidadas dentro do órgão, conforme as entrevistadas no *papel aprendiz* – como vemos abaixo:

O que tem que ser discutido melhor, dentro da socioeconomia, é até onde vai nosso papel. Porque essas comunidades são altamente vulneráveis e carentes de políticas públicas, então, quando chega um empreendimento desse, existe uma expectativa muito grande de que vai ter um boom, vai melhorar a vida de todo mundo, ou de parte da comunidade. E não é bem isso. Então essa questão de ficar claro até onde vai o licenciamento, até onde é licenciamento e até onde são políticas públicas. Até para gente. Porque tem coisas que a gente coloca que são questões de políticas públicas, a gente coloca dentro de licenciamento, bota porque consegue criar umnexo causal. (Entrevista 19)

Dois outros problemas centrais agravam a dificuldade em lidar com os contextos variados dos empreendimentos e com a pouca clareza quanto aos limites do licenciamento, no *papel D*. O primeiro é a “falta de acompanhamento e presença local” pois está relacionada ao desconhecimento dos impactos da obra e suas particularidades. Ou seja, a dificuldade em acompanhar de perto as ações para mitigação dos impactos incorreria em pouco acesso a “informações de como está sendo a implementação, de fato” (Entrevista 19). Como apresentamos no capítulo 3, a dificuldade em estar presente no local impactado por um empreendimento também levaria a uma certa dependência das análises com relação às informações fornecidas pelos empreendedores ao longo do processo:

Acho que limitação maior que nós temos é de acompanhar, de ser mais presente nesses locais. É a parte de vistoria, que é difícil. Então, os recursos para fazer essas viagens, que agora está num momento meio complicado. Então, a gente não consegue estar lá presente. Eu vejo que a gente se limita muito aos materiais que os próprios empreendedores apresentam. A gente acaba que tem que aceitar aquelas informações porque não consegue ir lá pessoalmente as vezes e olhar se realmente está daquela forma. Então eu vejo isso como um ponto negativo né? (Entrevista 20)

A segunda questão que agrava os problemas da falta de clareza das competências do licenciamento e a da complexidade de cada obra é a “falta de capacitação”. Os analistas do *papel aprendiz* tendem a entender as relações com os colegas e superiores como aberta e de concordância (ver tabela acima). Assim, a falta de capacitação é uma questão problemática vinculada à instituição como um todo, que não presta o suporte necessário aos analistas para que desenvolvam seu trabalho de forma satisfatória. Os atores desse papel contestam que não há treinamentos suficientes para dar suporte aos analistas que entram no órgão, como uma analista destaca:

Para pessoas novas, não tem capacitação. Deveria te muito mais. A gente vai aprendendo aos trancos e barrancos, na análise. Você quem fazer isso... vai perguntando, vai aprendendo no trabalho. Não tem uma capacitação que te oriente. Nem na parte técnica, nem talvez na parte geral mesmo de como fazer análise do parecer. (Entrevista 8)

Ou seja, os analistas reconhecem a intrínseca particularidade de cada empreendimento e a dificuldade em delimitar seu papel, ao mesmo tempo que têm que lidar com esses aspectos muitas vezes sem ter acesso constante ao local impacto, nem a treinamentos e programas de capacitação dentro do órgão licenciador.

Diante dos problemas apontados, que mostram uma grande similaridade entre o *papel aprendiz* e o *papel articulador*, uma diferença central é observada quando olhamos para os códigos do “meio socioeconômico” – ver tabela na seção 4.4.3 com os principais códigos dessa subcategoria. Ao observar as percepções desse grupo quanto a seu trabalho no geal, vemos que todos os atores vinculados ao *papel D* percebem seu conhecimento e sua experiência como “insuficientes” para desempenhar suas funções. Os analistas do *papel aprendiz* dão muita importância à experiência e às vivências no cargo para que o trabalho seja bem-sucedido. Essa sensação fica evidente nas entrevistas, como uma analista aponta: “inclusive, o que eu ainda acho que tenho que aprender bastante... (...) Eu não tenho tanta experiência. É uma experiência que eu quero ter” (Entrevista 8). A mesma analista também enfatiza a importância das vivências e do histórico das obras para que uma “visão ampla e dinâmica” seja desenvolvida:

Tem que ter uma visão bem ampla assim, um olhar mais amplo, uma visão dinâmica também das coisas. **Vai muito mais do conhecimento individual, de sua vivência.** Eu vejo que eu tenho aprendido muito com o histórico, com as pessoas que trabalham na socio, com esses programas e essas hidrelétricas. (Entrevista 8)

Ou seja, as capacidades demandas que os analistas destacam como centrais em seu trabalho, como a visão ampla e dinâmica dos impactos e a sensibilidade para lidar com pessoas (ver tabela acima), *são capacidades ainda a ser desenvolvidas pelos analistas do papel D*. Esse aspecto diferencia os burocratas deste papel daqueles do *papel articulador*, que se consideram relativamente capazes em exercer seu trabalho, apesar de também reconhecerem a importância de aprender constantemente com as diferentes obras que analisam.

4.4.2 Interpretações sobre práticas para o desenvolvimento de capacidades

A sensação de lacuna de capacidades orienta a ação dos burocratas para a busca por aprendizado de forma evidente no caso do *papel D*. Suas práticas são voltadas, então,

para o desenvolvimento de habilidades e aprofundamento de conhecimentos, tanto para ter visão ampla e dinâmica dos impactos, como para ter sensibilidade ao lidar com pessoas.

A prática principal para o papel D é “Troca de habilidades internas com colegas”, relacionada a conversas informais – ver tabela abaixo. Para as analistas do papel D, o aprendizado no dia a dia e por meio de trocas com colegas é fundamental para seu trabalho. Analistas ambientais entrevistadas apontam que o IBAMA “é uma escola... cada dia de trabalho é um aprendizado” (Entrevista 8). Assim, a lacuna nas regras é preenchida, muitas vezes, por meio de um aprendizado contínuo e de um compartilhamento constante de percepções e de práticas entre os analistas. Tal aspecto fica claro na entrevista com uma analista ambiental:

Toda a experiência é passada de analista para analista. Você acaba aprendendo, mesmo, com a prática e conforme o contato que você tem com determinada pessoa... até que você tenha condições de realmente caminhar sozinho, até que você pegue um pouco mais de experiência, você ainda depende de um ou outro que vai te passando suas percepções, seu próprio estilo. (Entrevista 20)

Essa troca é vista como importante tanto para compreender melhor o histórico das obras com que os analistas lidam, ou para compreender experiências semelhantes em diferentes empreendimentos, quanto para buscar soluções a situações novas que surgem ao longo dos processos de análise de impacto. Uma entrevista aponta, por exemplo, que “você tem que procurar se informar com os colegas, ver o que já foi feito em outros projetos” (Entrevista 19). Outra também enfatiza o papel de buscas novas soluções para novos problemas ao conversar com colegas:

Você vai lendo o que os colegas fizeram no processo, vai vendo naquela linha, com os outros. Socioeconomia é muito isso... as experiências são bem diferentes. Você vai ter que ir vivendo. Mesmo se nunca ninguém tenha vivido aquilo, a gente discute para tentar ver junto e tal. Porque são fatos novos. (Entrevista 8)

Tabela 27. Códigos com "principais práticas" do perfil aprendiz.

Práticas	D. Aprendiz
Principais práticas	1. Troca de habilidades internas com colegas (ART – APR); 2. Vistoria/construção de relatório (INST – APR) 3. Organização de Grupos de Trabalho e conversas internas (INSTNOV – APR).

Fonte: elaboração da autora com base em entrevistas qualitativas com analistas de meio ambiente da COTRA e da COHID – DILIC/IBAMA.

* Essas siglas fazem referência aos tipos e objetivos das práticas, listados anteriormente. Recursos: Mobilização de redes de articulação e diálogo já existentes (ART), Articulação de novas redes (ARTNOV); Mobilização e/ou adaptação de instrumentos existentes (INST); Criação de novos instrumentos (INSTNOV). Objetivo: Aprendizado (APR); Construção de padrão de ação (PAD); Mudança ou inovação (MUD).

A organização de GTs e conversas internas também é vista como uma forma de lidar com a complexidade do trabalho do técnico – ou seja, como forma de aprendizado. Como uma analista da COHID esclarece, “não tem como ter profundidade em 12 assuntos diferentes” (Entrevista 8). A padronização seria vantajosa pois determinaria “o que eu devo olhar em determinada situação, e como eu devo agir quando eu sei o que vai acontecer” (Entrevista 8). Assim, a construção coletiva é outra forma de lidar com o problema central para os analistas de “Falta de capacitação”.

As analistas relacionadas ao *papel D* não só veem esses espaços como forma de aprendizado como se utilizam seus resultados para subsidiar as análises e facilitar seu trabalho. Uma entrevistada enfatiza a utilidade dos documentos produzidos nessas instâncias: “tenho esses documentos, principalmente na parte de reassentamento, para não deixar escapar nada importante, eles direcionam bem” (Entrevista 20). Outra ainda declara: “aí tem essa nota, que ajuda a analisar quem deve entrar, dá a base para avaliar o PBA. Você com base essa nota, você fala ‘oh, vou focar nessas coisas’. É importante” (Entrevista 8). Os resultados dessas conversas conjuntas podem, inclusive, fortalecer o parecer das analistas, como uma aponta: “tem algumas coisas que você segue a legislação, para fazer cumprir (...). A gente recomenda no parecer que é para seguir a nota tal e manda” (Entrevista 8).

A realização de vistorias também aparece como elemento central exatamente em razão da necessidade de se adquirir experiências com diferentes obras e de entender melhor os impactos envolvidos nos empreendimentos. As entrevistadas vinculadas ao *papel D* mostraram valorizar esses encontros e fazer questão de estarem o mais presente possível nos locais impactados pelos empreendimentos. E, por mais que sentem que precisam estar mais presentes nos locais, eles conseguem visitar as regiões com uma certa frequência – como uma delas chama atenção:

Acho que a gente faz muito pouco em relação a isso. Eu participaria mais de reuniões de comitê de bacia, por exemplo. A gente não faz isso. O que a gente faz é ir na comunidade, conversar, fazer reunião com grupos atingidos, quando faz vistoria. (Entrevista 19)

*

Vemos, então, que a complexidade das tarefas e a discricionariedade do burocrata no *papel D* são associadas a um contexto de aprendizado conjunto de caráter construtivo. Uma analista aponta nesse sentido que “você pode ter algumas ideias, mas sempre conversando entre o grupo para dar mais segurança” (Entrevista 20). As ações dos atores desse papel são direcionadas sobretudo ao desenvolvimento de aprendizado, na busca em

aprofundar conhecimentos e desenvolver as habilidades que consideram centrais para lidar com os contextos variáveis e com a dificuldade em acompanhar os projetos de perto.

4.4.3 Interpretações gerais sobre o trabalho

Como se pôde ver, as interpretações sobre o “meio socioeconômico” são centrais para compreender o *papel D*, principalmente para diferenciá-lo do *papel A*, que também predomina na COHID. O aspecto marcante desse papel é a sensação de insuficiência de conhecimentos e de experiência dos analistas, que já foi descrita anteriormente – ver tabela abaixo com os principais códigos do “meio socioeconômico”.

Tabela 28. Códigos centrais da subcategoria "meio socioeconômico" do papel aprendiz

Interpretação	D. Aprendiz
Meio socioeconômico	Insuficiência de conhecimento e experiência; Aceitação de que sugestões podem não ser acatadas; Senso de responsabilidade social; Capacidade de gerar mudança para sociedade.

Fonte: elaboração da autora.

Para além da percepção de que insuficiência de conhecimentos e experiência, vimos que os analistas do *papel D* também compartilham de um forte senso de responsabilidade com relação às consequências de seu trabalho – de forma semelhante ao *papel A e B*. Ao mesmo tempo, eles percebem que são capazes de melhorar as condições sociais das sociedades atingidas pelos empreendimentos que licenciam. Ou seja, eles percebem as mudanças sociais que geral, mesmo tendo uma percepção forte sobre os potenciais impactos negativos dele – como fica claro na entrevista:

Eu acho assim que é muita responsabilidade, sabe? **Tem certos momentos assim que dá um certo peso. Porque você está lidando com pessoas, né? De forma geral, é a vida das pessoas. Mas é muito importante porque a gente consegue melhorar coisas nesse processo.** A gente consegue destacar problemas e corrigi-los no processo de acompanhamento de hidrelétricas. Eu vejo sim que é um papel importante. Se não tivesse esse acompanhamento de perto, poderia as vezes ter um impacto muito maior, principalmente para os ribeirinhos, nas cidades que são realmente impactadas. (Entrevista 20)

Assim, a falta de acompanhamento e presença local que aparece como um dos problemas centrais desse papel (como vimos na seção 4.4.1) não impacta a capacidade dos analistas de gerar mudança para a sociedade. Isso os diferencia dos *papéis B e C*, que apontam o distanciamento da sociedade como uma questão que interfere na força da socioeconomia dentro da coordenação onde atuam. Para os analistas do *papel aprendiz*, essa falta de acompanhamento é um problema que dificulta o trabalho, já que demanda

mais conhecimentos e experiências prévias dos analistas para entender como as obras, em contextos similares, funcionam.

O senso de responsabilidade social desse papel é associado, também, à importância dada ao desenvolvimento de conhecimentos e habilidades ao longo da carreira como analista. Diante do reconhecimento da insuficiência de capacidades, o trabalho dos burocratas do *papel D* é interpretado como um processo de constante aprendizado, que é necessário em razão da importância das questões sociais com que lidam. Essas ideias aparecem no trecho da entrevista:

Você vê que eu estou engatinhando, estou no início, o histórico dele [do empreendimento] é muito amplo. É um empreendimento com um peso muito grande. Tem problemas únicos locais. É algo muito bom. Para mim está sendo muito produtivo para conhecimento. Ainda bem que tinham técnicos muito competentes cuidando desse trabalho todo. Para mim foi muito positivo. (Entrevista 20)

*

A atuação dos analistas do *papel aprendiz* são associadas a um senso de responsabilidade quanto aos impactos de seu trabalho, que os fazem dar importância aos conhecimentos que adquirem. Os atores associados a esse papel sentem que conseguem impactar a realidade social dos empreendimentos que licenciam. Diferente dos analistas do *papel B* e *C*, as analistas do *papel D* veem a falta de acompanhamento como uma questão que aumenta a demanda por habilidades e conhecimentos, e não necessariamente como algo que enfraquece o meio socioeconômico na coordenação onde atuam pois ainda conseguem, em algum nível estar presentes nos locais impactados.

4.5 A dinâmica da implementação: análise dos papéis dos burocratas do licenciamento

A forma como o burocrata age, a segunda dimensão de nossa análise sobre capacidades burocráticas, explorou a relação entre as interpretações dos burocratas sobre as condições de seu trabalho e sobre suas práticas. As interpretações dos analistas identificadas como importantes na análise de conteúdo dizem respeito tanto aos principais problemas que enfrentam, à dinâmica interna da coordenação, como às principais capacidades requeridas para o trabalho. A descrição dos papéis deixou a heterogeneidade interna no IBAMA ainda mais evidente, ao mostrar que os burocratas dão diferentes significados às condições para sua atuação e, de fato, buscam melhorar a forma com que seu trabalho é realizado de formas variadas. Ou seja, a forma como os burocratas buscam desenvolver capacidades burocráticas varia dentro da DILIC.

Considerando apenas os aspectos mais centrais de cada papel, vimos que o *papel articulador* atua para o desenvolvimento de duas capacidades centrais: a mediação de conflitos, e para ter visão ampla, dinâmica e crítica sobre os impactos da obra. Os problemas que buscam enfrentar são relacionados principalmente à problemática da política, como a complexidade temática e a falta de clareza de seus objetivos. Eles também veem as relações com colegas e superiores como colaborativa, em que há liberdade para se propor novas formas de agir. Assim, para suprir as demandas e lidar com os problemas que consideram importantes, eles buscam sobretudo aprendizado ou inovação nos processos por meios de práticas de articulação, mobilizando ou expandindo suas redes. Suas práticas são associadas a um forte senso de reponsabilidade com relação aos resultados de seu trabalho, ao mesmo tempo que são atreladas a uma sensação de capacidade de influência na ação do empreendedor e de mudança na realidade social das populações impactadas pelas obras que licenciam.

A atuação do *papel aprendiz* é bastante similar à do *papel articulador*, sendo que os dois coexistem na mesma coordenação, a COHID. Os atores do *papel D* também enquadram os problemas relacionados à problemática da política como centrais, como a complexidade das questões sociais, que exigem busca de soluções específicas de cada caso, e a pouca clareza da “linha de corte” do licenciamento, que resultam em maiores demandas por conhecimentos. Outros problemas centrais para esse papel potencializam as dificuldades em lidar com problemática a política, como a falta de capacitação e a falta de acompanhamento da obra nos locais impactados. Diante desses problemas centrais, um aspecto central para caracterizar o *papel* é a percepção de “insuficiência de conhecimento e experiência” que predomina nas entrevistas dos atores *aprendizes*. Esses aspectos são associados a práticas voltadas sobretudo para o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades consideradas importantes o trabalho, como ter sensibilidade para lidar com pessoas e ter visão ampla e dinâmica dos impactos. Elas são sobretudo práticas para acionamento de redes e a mobilização de instrumentos já disponíveis aos atores, e são associadas a um senso de responsabilidade e de capacidade de mudar a realidade social dos locais atingidos pelas obras.

A atuação do *papel questionador* é direcionada principalmente para desenvolver capacidades de defender direitos de atingidos e populações vulneráveis e de ter visão crítica sobre os empreendimentos. Eles enquadram como principais problemas de seu trabalho questões relacionadas à dinâmica do órgão e da coordenação, tanto pela participação social falha e pela fraqueza institucional, como pelas análises superficiais

dos colegas. Esse papel é associado à percepção de que a dinâmica interna do órgão é conflituosa, e que suas ações são constantemente questionadas e ameaçadas pelos superiores.

A postura desses atores se assemelha à categoria da ação ativista burocrático de Abers (2017, no prelo), pois a participação social e a defesa de direitos humanos no licenciamento são vistas pelos atores que desempenham *o papel B* como ideias que estão sob ameaça e que devem ser defendidas dentro do órgão. Suas ações se voltam, então, para a mudança na maneira como a política é implementada, por meio de mobilização de instrumentos já disponíveis para ação, pela criação de instâncias de diálogo interno, e expansão de redes que, por promoverem uma articulação com outros atores, fortalecem suas práticas. As interações para esse grupo assumem importância diferente do *papel A*, pois são relacionadas a uma busca por fortalecimento e influência de suas ações dentro do órgão. Uma prática que merece destaque nesse papel é a articulação com MP, em que os analistas buscaram o apoio de procuradores exatamente para dar peso a suas propostas de mudança.

Por fim, o *papel padronizador* é relacionado à preocupação central com a eficiência dos processos, e suas ações são voltadas para o cumprimento de prazos para a garantia dessa eficiência no licenciamento como um todo. Os atores relacionados a esse papel entendem que os principais problemas do licenciamento são relacionados às normas (vistas como insuficientes e ineficientes) ou ao não cumprimento delas. Diferentemente do *papel questionador*, a relação com os superiores para esse grupo é vista como relativamente harmoniosa e de parceria, o que pode apontar para um tratamento desigual dentro de uma mesma coordenação. Entretanto, o caráter conflituoso das relações com os colegas é interpretado como uma ameaça à maneira como atuam e à eficiência dos processos, já que geram constante questionamento e revisão de suas análises por outros analistas.

Dessa forma, as discordâncias com colegas e a ausência de diretrizes de ação são vistas como aspectos que precisam ser enfrentados pelos analistas do *papel padronizador* para que eficiência dos processos seja garantida. Ou seja, a eficiência das análises também é uma “causa” no sentido de Abers, que precisa ser defendida contra forças de “estabilidade ou mudança” dentro da burocracia do IBAMA (2017, no prelo). Entendemos, então, que o *papel eficiente* também é caracterizado por ativismo burocrático. As práticas que desempenham são voltadas principalmente para o nivelamento de compreensões sobre as melhores formas de agir, tanto por meio da

mobilização individual de instrumentos já existentes como pela expansão de redes com outros órgãos que podem criar normas que impactem nos processos do licenciamento.

Dentre as principais características apontadas nos *papéis*, podemos levantar aspectos que expliquem as similaridades e diferenças entre eles. A principal semelhança entre os quatro papéis é o caráter coletivo da atuação dos burocratas da DILIC. Mesmo havendo práticas individuais importantes nos *papéis B e C*, ou com divergências internas na coordenação, a maior parte das ações são realizadas em conjunto ou com colegas, ou com superiores. A organização de grupos de trabalho e de conversas internas à coordenação é uma prática, por exemplo, presente em todos os perfis. Os burocratas dos *papéis A, B e D* também enfatizam a importância do aprendizado por meio da troca entre colegas, sobretudo no início *papel aprendiz*. Assim, ao contrário da visão comum de que a discricionariedade é exercida estritamente conforme as vontades e interesses individuais do burocrata, a maneira em que o licenciamento ambiental é implementado diz respeito a um processo de caráter coletivo, de troca e construção conjunta de percepções e de práticas entre os analistas da DILIC.

Um aspecto que diferencia os papéis é o distanciamento com relação à sociedade impactada. Apesar de ter sido identificado nos capítulos anteriores que a burocracia do licenciamento ambiental é distante da sociedade civil e da população impactada pelos empreendimentos, esse distanciamento varia conforme a coordenação da DILIC e as tipologias das obras. Os burocratas da COHID (onde os *papéis A e D* são predominantes) percebem uma maior proximidade com relação a população afetada pelos empreendimentos que os burocratas da COTRA (em que predominam os *papéis B e C*). Esse maior ou menor distanciamento impacta de forma marcante a maneira como os burocratas atuam e interpretam seu trabalho.

Na COHID, a proximidade da sociedade é associada ao fortalecimento do meio socioeconômico do licenciamento de hidrelétricas. Tanto no *papel articulador* quanto no *papel aprendiz*, os atores são associados à interpretação de que conseguem influenciar a realidade social das sociedades impactadas. Ou seja, os *papéis A e D* são caracterizado por um certo empoderamento de suas análises. No *papel articulador*, essa influência é ainda mais marcante, pois eles sentem, também, que influenciam o comportamento dos empreendedores. Já o *papel D*, essa interpretação é menos frequente, talvez em razão da “insuficiência de conhecimentos e habilidades” que é marcante nesse papel. Ou seja, apesar de serem empoderados em algum sentido em razão da proximidade com a

sociedade, essa autonomia dos burocratas varia conforme seus próprios conhecimentos e habilidades individuais.

Por outro lado, a distância entre a burocracia do IBAMA e a sociedade é relacionada à fraqueza da socioeconomia na COTRA. Tanto no *papel questionador*, quanto no *padronizador*, os analistas reconhecem a fragilidade da socioeconomia e a dificuldade em impactar, de fato, as realidades locais das populações atingidas pelos empreendimentos. Ou seja, ela estaria associada ao “desempoderamento” das análises do meio socioeconômico nos empreendimentos de rodovias.

Entretanto, essa fraqueza é relacionada a diferentes interpretações pelos *papéis questionador e padronizador*. No caso do *papel B*, sensação de “desempoderamento” das análises, em conjunto ao forte senso de responsabilidade pelos impactos sociais negativos característico dos analistas desse *papel*, é associada à interpretação de que o licenciamento causa injustiça social.

Já o *papel C* é diferente – não só do *papel B*, mas também dos outros dois *papéis* – por não apresentar o mesmo senso de responsabilidade pelos impactos negativos de suas análises ou do empreendimento que licencia. Ao priorizarem a eficiência dos processos e reconhecerem os limites das ações do licenciamento, os burocratas que exercem o *papel C* tendem a aceitar a distância da sociedade, por vezes concordando que a socioeconomia tem menor importância quando comparada a outros meios.

Vemos, então, que o “encastelamento” da burocracia do licenciamento com relação ao seu público é um elemento importante para entender a autonomia do burocrata implementador. Ele é associado a uma maior ou menor fraqueza da socioeconomia no licenciamento ambiental, que varia dentro da mesma instituição, influenciando não só a forma como os analistas atuam e interpretam seu trabalho, mas também o peso das análises na realidade social e nas ações dos empreendedores.

Outro aspecto que pode explicar as diferenças entre os papéis é uma dinâmica interna na coordenação mais ou menos conflituosa. Enquanto os *papéis A e D* são associados a uma concordância com colegas e à uma relação de apoio e parceria dos servidores com os superiores, os *papéis B e C* dão centralidade às discordâncias e os conflitos internos à coordenação ao descreverem suas ações.

No caso dos *papéis A e D*, as concordâncias internas estão associadas à um certo compartilhamento de compreensão sobre os limites da política em torno da lógica do “nexo causal” entre os impactos e a obra. Elas também estão relacionadas a uma percepção de abertura com a chefia o diálogo, que podem explicar a orientação das

práticas do *papel A* para inovação nos processos. No *papel D*, a concordância interna é relacionada a uma busca por aprendizado constante por meio da troca com colegas e superiores.

Os desentendimentos internos são associados ao caráter ativista dos atores dos dois papéis *questionador* e *padronizador*, já que atuam proativamente na defesa de causas dentro da organização. Os dois se distinguem quanto à percepção sobre o apoio dos superiores. Enquanto os analistas *questionadores* enfatizam que falta apoio e incentivo à pró atividade por parte dos superiores e que a gestão os prejudica em alguns momentos, os burocratas do *papel C* percebem maior abertura e acolhimento de suas sugestões pelas chefias. Por coexistirem na COTRA, essas diferenças revelam uma diferença de tratamento na coordenação, conforme o *papel* que o analista desempenha, ou seja, há uma maior abertura na coordenação ao papel caracterizado pela defesa da eficiência no licenciamento. Essa diferença revela que interligação entre “técnica” e “política” apontada como característica das políticas de infraestrutura fica também evidente no caso do licenciamento ambiental. No caso da COTRA, a valorização da eficiência pode significar a concordância em algum nível com a fragilidade e a menor importância da socioeconomia no processo de licenciamento. Ou seja, a primazia da eficiência, muitas vezes interpretada como sinônimo de neutralidade, é também uma causa que, em um contexto em que há uma pluralidade de maneiras de interpretar o objetivo da política pública e que se lida com questões sociais complexas, também representa um posicionamento político que tem impactos evidentes.

Apesar dessa diferença de tratamento, tanto burocratas exercendo o *papel B* como o *papel C* destacam o problema da ausência de incentivos institucionais para a construção coletiva de padrão, importante para as práticas dos analistas de todos os papéis. Nos dois papéis, os burocratas também reconhecem que os conflitos internos dificultam as conversas e trocas entre colegas e, assim, são empecilhos para as práticas que buscam exercer para melhorar o trabalho na coordenação. Ou seja, as dinâmicas conflituosas dentro da coordenação prejudicam o desenvolvimento de capacidades burocráticas tanto para o papel que recebe pouco apoio dos superiores da coordenação, como para o que percebe maior abertura.

No geral, ao mapear os diferentes *papéis*, constatamos que os sentimentos e interpretações amplas dos burocratas ao exercerem seu trabalho são importantes para entender as diferentes atitudes quando buscam mudar as condições de seu trabalho. Foi

importante entender, por exemplo, o sentimento de ameaça, de responsabilidade social, de injustiça e de capacidade de influência para conseguir diferenciá-los.

Também ficou claro, ao enfatizarmos os diferentes aspectos das condições e das interpretações dos burocratas implementadores para explicar seus comportamentos, que a “ideologia” desses atores, às vezes invocada como um dos problemas centrais da discricionariedade (SAE, 2009), se for entendida como uma forma de interpretar a política implementada, é uma questão inescapável à própria “problemática” do licenciamento. Constatamos que, independente da maneira em que os analistas interpretam suas condições para a ação, eles buscam aprimorá-las à sua maneira. Assim, mais que buscar sobrepor uma forma de agir sobre outras, cabe ao órgão buscar soluções internas de gestão para lidar com as diferenças, buscando canalizá-las para o maior desenvolvimento de capacidades burocráticas possível.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões sociais são parte constitutiva da concepção de impacto social que embasa a AIA no Brasil, desde a Resolução CONAMA 001/86. Nela, o meio socioeconômico também aparece como uma das dimensões requeridas para o estudo de diagnóstico ambiental. A inserção do meio socioeconômico no licenciamento é resultado de uma colaboração histórica entre sociedade civil e Estado na defesa de pautas ambientalistas (ABERS, 2015). Ela se deu pela conjunção de diferentes elementos, como a inspiração em legislações internacionais e as experiências com AIA promovidas pelos bancos de fomento ao desenvolvimento na construção de grandes obras no País nos anos 90, ou a atuação das burocracias regionais e dos movimentos ambientalistas nacionais. O coroamento do processo de institucionalização da questão social no licenciamento e nas políticas ambientais como um todo se deu com a Constituição de 88, que torna a dimensão social, ao menos em teoria, parte integrante de qualquer política ambiental a ser implementada no País, já que, segundo ela, bens naturais e os bens culturais seriam indissociáveis.

Apesar do reconhecimento legal, a dimensão social do licenciamento é ainda hoje constantemente questionada por diferentes atores. Esse questionamento evidencia sua fragilidade política dentro de uma temática que já está, no geral, pouco consolidada. Recentemente, nos crescentes debates sobre as propostas legislativas que buscam regulamentar (senão minar) o processo de licenciamento, é possível perceber uma compreensão difundida de que o ele representaria um “entrate” burocrático ao desenvolvimento econômico nacional. Diante das ameaças ao licenciamento, fica claro que a questão social é algo que precisa ser ainda mais defendido. Alguns autores buscam constantemente alertar que a ênfase que se dá à simplificação e à duração dos procedimentos representaria uma potencial ameaça aos direitos socioambientais adquiridos pela sociedade a partir do licenciamento. Ou seja, apesar do reconhecimento nas leis, o “meio socioeconômico” do LAF ainda se encontra em processo de consolidação, e o desenvolvimento das capacidades burocráticas necessárias para seu fortalecimento é o foco de nossa pesquisa.

Como os analistas ambientais desempenham papel central no licenciamento, por produzirem o conteúdo que embasa a tomada de decisão sobre a emissão de licenças – principalmente em políticas com pouca visibilidade nacional, nosso enfoque analítico é a

atuação desses atores no seu dia a dia, observando as condições para a sua ação e a forma como eles atuam para alterá-las.

Em termos teóricos, buscamos preencher uma lacuna dos estudos sobre capacidades estatais relacionados à análise da implementação de políticas públicas, que tendem a focar em aspectos formais para explicar as ações do Estado, muitas vezes partindo de leituras ortodoxas do conceito de burocracia para Weber – relacionada à primazia da impessoalidade, da relação de mando e obediência e a separação entre administração e política. Apesar de alguns estudos recentes terem reconhecido que o Estado, como ente inanimado, não detém capacidades (MAZZUCA, 2012), nenhum modelo analítico se propõe a abarcar a complexidade da ação da burocracia, e o caráter heterogêneo e construtivo da atuação dos agentes estatais, como parte do estudo de capacidades burocráticas.

O estudo proposto sobre as capacidades burocráticas no caso do meio socioeconômico do licenciamento ambiental federal contribui, assim, para preencher uma lacuna não só empírica, como também teórica. Considerando que apenas burocratas detém conhecimento e mobilizam informações e recursos ao agirem (RILEY; BROPHY-BAERMANN, 2006), argumentamos o estudo de capacidades burocráticas que abarque a complexidade das dinâmicas da burocracia deve enfocar o ator dentro do Estado, sempre levando em consideração o contexto e as características da política pública implementada. Propusemos um modelo analítico para o estudo do que chamamos de *capacidades burocráticas na prática*, que buscou contribuir tanto para o desenvolvimento da teoria de capacidades estatais por meio de uma melhor compreensão do que seriam as “condições” para a implementação, como para avançar na análise do caráter construtivo da implementação de políticas. Buscamos revisitar a literatura de capacidades a partir de elementos da literatura de capacidades de implementação de políticas públicas da perspectiva *bottom up* e com inspirações dos estudos sobre mudança institucional.

A análise é composta por duas dimensões: as condições para a ações dos burocratas implementadores, e a forma como os burocratas agem. As condições seriam entendidas pela relação entre a “problemática” da política e a discricionariedade e a autonomia da burocracia implementadora. Ou seja, pela compreensão de como a complexidade da temática e os aspectos do contexto de uma política podem aumentar ou diminuir a margem de ação dos burocratas, a importância da adaptação da política às situações variadas e as capacidades demandadas para sua execução. Entender essa relação no caso do LAF no meio socioeconômico compôs o primeiro objetivo da pesquisa.

A segunda dimensão diria respeito à relação entre a forma como os burocratas interpretam as condições para sua ação e buscam alterá-las. Ou seja, a relação entre as interpretações dos burocratas e as suas práticas para o desenvolvimento de capacidades. Práticas aqui são entendidas como “a ação propositiva de indivíduos e organizações com intenção de criar, manter ou romper instituições” (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009, p. 1). Como consideramos condições como composta pela “problemática” da política, e pela autonomia e discricionariedade da burocracia, as práticas voltadas para o desenvolvimento de capacidades diz respeito a ações criativas relacionadas à busca por resolução de problemas centrais da problemática do licenciamento, por desenvolvimento e demonstração de conhecimentos e habilidades, ou por alterações nas regras que regem o trabalho. Entendemos, então, que as capacidades burocráticas não são condições prévias e determinantes para ação, pois é preciso entender como os atores constantemente alteram e constroem tais condições no cotidiano da implementação da política. O segundo objetivo da pesquisa foi explorar a relação entre a forma como os burocratas da DILIC interpretam as condições para seu trabalho e buscam mudá-las.

A partir da análise da primeira dimensão das capacidades burocráticas na prática, encontramos que o analista de meio ambiente do IBAMA conta com amplo espaço para a ação, já que exerce funções diversas e os regramentos que operam sobre seu trabalho são ambíguos e sobrepostos. Sua atribuição de fazer a AIA prevê que o analista utilize seus conhecimentos e os instrumentos e recursos disponíveis no órgão conforme suas interpretações e metodologias de trabalho. Sua discricionariedade varia internamente à DILIC, já que as diferentes coordenações têm estratégias de gestão e níveis de padronização de procedimentos e de análise também variados.

No que diz respeito à autonomia do burocrata, temos que eles são altamente capacitados tecnicamente, desempenham papel primordial na emissão de licenças e percebem sua influência no processo decisório. Caso haja discordância pelas chefias com relação às análises dos técnicos, elas devem contestá-las – sobretudo em políticas com pouca visibilidade política. Também foi identificado que, quanto maiores as habilidades técnicas nos analistas ou a concordância dos coordenadores com suas decisões, mais seu parecer tem força no processo decisório.

A análise da “problemática” da política serviu para colocar esses elementos em perspectiva. Vimos que a natureza da política é complexa, conjugando características da avaliação de impacto ambiental (AIA) e das características da política regulatória do licenciamento, resultando numa política que acompanha todo o ciclo do projeto, desde

seu planejamento até sua operação. Sua execução demanda uma ampla gama de capacidades, que os analistas não consideram dominar de forma suficiente.

A complexidade do meio socioeconômico é ainda mais marcante, dada a dificuldade de mensuração e de previsão dos impactos (principalmente para medir impactos indiretos) e a necessidade de se considerar os contextos no caso-a-caso. Diante dessa necessidade de adaptação às diferentes situações, a discricionariedade dos analistas do meio socioeconômico é não só inevitável como vantajosa para as análises. Além disso, as análises socioeconômicas demandam conhecimentos específicos e aprofundados na área de análise de impacto social (AIS), de preferência que conte com um campo de estudo consolidado e reconhecido na área – composto por especialistas e valores profissionais consolidados. No caso da AIS do licenciamento, as análises sobre questões antrópicas são comumente criticadas, e há uma reconhecida insuficiência de especialistas na área social – o que evidencia a fragilidade do campo. Ou seja, a autonomia do burocrata da socioeconomia é enfraquecida, tanto a relacionada à capacidade de tomar decisões por conta própria quanto a capacidade de influenciar o processo decisório.

O licenciamento, por ser uma política regulatória ambiental que lida com um bem difuso, envolve múltiplos públicos-alvo com interesses conflitantes – aspecto que dificulta, também, a definição dos objetivos da política. Em razão das diferentes expectativas depositadas na política, há uma pluralidade de visões sobre o papel do licenciamento dentro do órgão. Em razão dessa indeterminação de papéis, a discricionariedade dos analistas é, mais uma vez, esperada. Entretanto, ela abre caminho para divergências, fazendo com que o que é “técnico” e “político” se confundam no processo de implementação. No meio socioeconômico essas divergências ficam mais evidentes pela dificuldade em estipular os limites da atuação da AIS, que é muitas vezes interpretada como “excesso”. As discussões sobre o meio se traduzem em debates sobre o próprio limite da política, o que resulta em um constante questionamento quanto à importância das questões sociais nos processos. Assim, esses aspectos também fragilizam a autonomia dos burocratas.

Ao observar o contexto da política, vimos que o licenciamento vem tarde no processo decisório sobre grandes obras de infraestrutura, o que fragiliza a autonomia do órgão. A fraqueza do órgão reflete, por exemplo, na dificuldade do licenciamento em estipular viabilidade ou propor alterações substanciais nos empreendimentos, afetando, também, a autonomia dos burocratas em tomar decisões por conta própria. Contraditoriamente, esse momento faz com que o licenciamento seja uma janela de

oportunidade para o debate e a resolução de problemas não proporcionada em outras instâncias ao longo da implementação de grandes obras de infraestrutura. Assim, a burocracia implementadora do licenciamento tem que canalizar diferentes questões sobre obras de infraestrutura não necessariamente ligadas às atribuições do licenciamento, mesmo sendo pouco capaz de fazer alterações substanciais ao projeto nem declarar inviabilidade a obra. Dentre eles estão a interferência política, que agrava a fraqueza da autonomia dos analistas, e a subestimação dos conflitos com a sociedade, o que chama atenção para importância e a concentração das questões socioeconômicas no licenciamento.

A análise dos atores envolvidos na implementação do licenciamento também revelou aspectos importantes. Vimos que os analistas ambientais lidam com atores com diferentes níveis de poder de influência no processo. Os beneficiários dos empreendimentos costumam ser grupos econômicos poderosos, ao mesmo tempo que as populações atingidas são, na maioria das vezes, vulneráveis e desmobilizadas socialmente, sendo incluídas de forma marginal no processo de decisório. Nesse caso, a busca pelo equilíbrio da influência entre os atores envolvidos na implementação do LAF é um aspecto importante para garantir a autonomia do burocrata da socioeconomia. Entretanto, ela é dificultada por três aspectos: o papel central do empreendedor no processo do licenciamento, a ineficácia das instâncias participativas, a baixa mobilização social, e a escassez de recursos do órgão para garantir acesso dos analistas aos locais impactados. Quando há pouca mobilização e poucos recursos para estarem presentes nas regiões impactadas e validarem as informações dos empreendedores fornecidas no diagnóstico, a influência do empreendedor perpassa todo o processo de implementação da política. Ou seja, a discrepância na influência dos atores prejudica autonomia dos burocratas, pois suas decisões ficam potencialmente vinculadas a informações fornecidas pelos empreendedores.

Os diferentes elementos da problemática do licenciamento mostrou que a execução do licenciamento se enquadra na “implementação simbólica” de Matland (2009), caracterizada pelo alto nível de conflito e de ambiguidade dos objetivos e meios da política. Além disso, o corpo técnico da DILIC que trabalha no meio socioeconômico apresenta os atributos centrais da burocracia de linha de frente (BLF) para Lipsky – ou seja, a discricionariedade, o papel de dialogar com a sociedade e a o fato de não executar suas funções de acordo com as concepções ideais de prática (2010, p. xvii). Entretanto, por não conseguirem estar presentes no local dos empreendimentos com a frequência que

consideram satisfatória, eles constituem uma burocracia de linha de frente “encastelada” que, apesar de ser responsável por lidar com os impactos sociais de empreendimentos de infraestrutura, é afastada do seu principal objeto de análise e pouco acessível a ele. Esse aspecto, associado à proximidade da burocracia com os empreendedores que solicitam as licenças, enfraquece a autonomia do burocrata do licenciamento. As relações com as empresas que se assemelha ao que Evans (1993) chama de laços clientelistas que podem ser predatórios à ação do Estado.

Concluimos, então, que mesmo quando um burocrata tem relativa discricionariedade e potencial autonomia, ele pode enfrentar dificuldades em razão da problemática da política que executa. Ou seja, não basta ter liberdade de ação, nem alto nível de conhecimentos técnicos. Devemos também levar em consideração o conteúdo da política e o contexto em que o burocrata exerce sua função para compreender seus comportamentos e os resultados da política. No caso do licenciamento, ficou claro que a problemática da política, ao mesmo tempo que potencializa a discricionariedade do analista implementador, enfraquece sua autonomia, já que ela não é suficiente para suprir as demandas impostas ao trabalho. Entendemos, então, que a liberdade de ação dos burocratas não carece de controle. Ela é não só necessária, como deve ser fortalecida.

Com base nas condições para a implementação profundamente descritas, pudemos observar como os analistas interpretam os diferentes elementos identificados e buscam alterá-los de alguma maneira. Ou seja, analisamos a relação entre as interpretações dos burocratas quanto as condições de seu trabalho e suas práticas para o desenvolvimento de capacidades burocráticas. Nesse processo, identificamos quatro *papéis* de ação que constituem representações exploratórias dos burocratas da socioeconomia da DILIC: o *articulador (A)*, o *questionador (B)*, o *padronizador (C)* e o *aprendiz (D)*. Os *papéis A e D* são compostos por atores da COHID, enquanto os *papéis B e C* foram identificados com base em entrevistas da COTRA. Cada papel é caracterizado por terem narrado, nas entrevistas, práticas semelhantes a partir de visões também minimamente semelhantes sobre os principais problemas das políticas, sobre as capacidades necessárias para seu trabalho e sobre as dinâmicas internas da coordenação. Apenas o mapeamento dos papéis já evidenciou a heterogeneidade interna do IBAMA, e a coexistência de diferentes perfis de ação criativa dentro de um mesmo órgão.

Em resumo, vimos que o *papel articulador* busca sobretudo aprendizado ou inovação nos processos por meios de práticas de articulação, mobilizando ou expandindo suas redes. Sua atuação é destinada principalmente para desenvolver capacidade de

mediação de conflitos, e de ter visão ampla, dinâmica e crítica sobre os impactos da obra, ou para resolver problemas relacionados à problemática da política. Seu trabalho é associado a uma percepção de capacidade de influência na realidade social das obras e nas ações dos empreendedores. Os analistas do *papel aprendiz* buscam resolver problemas e desenvolver capacidades semelhantes às do *papel A*, mas o que os diferencia é uma sensação de “insuficiência de conhecimento e experiência” para exercerem suas funções, aspecto marcante para este papel. Assim, as práticas que exercem são voltadas para o aprendizado, por meio do acionamento de redes e a mobilização de instrumentos já disponíveis aos atores.

O *papel questionador* entende que os principais problemas da política são relacionados à dinâmica do órgão e da coordenação, tanto pela participação social falha e pela fraqueza institucional, como pelas análises superficiais dos colegas. Eles buscam, então, desenvolver capacidades de defender direitos de atingidos e populações vulneráveis e de ter visão crítica sobre os empreendimentos por meio de práticas para a mudança na maneira como a política é implementada. A atuação desses atores se assemelha à concepção da ação ativista burocrático de Abers (2017, no prelo), pois a participação social e a defesa de direitos humanos no licenciamento são vistas pelos atores que desempenham o papel B como ideias que estão sob ameaça e que devem ser defendidas dentro do órgão. Ao atuar, eles destacam a relação conflituosa entre colegas da coordenação e a discordância com os superiores.

Por fim, o *papel padronizador* tem como preocupações centrais a qualidade das normas ou o mal cumprimento delas. Eles defendem a eficiência nos processos e buscam garantir o cumprimento dos prazos, por meio de ações voltadas para o nivelamento de compreensões sobre as melhores formas de agir – que se dá tanto por meio da mobilização individual de instrumentos já existentes como pela expansão de suas redes de relacionamento. Os analistas vinculados a esse papel também destacam o caráter conflituoso das relações com os colegas – apesar de sentirem maior abertura na relação com superiores –, que é interpretado como uma ameaça à eficiência dos processos. Assim, a eficiência das análises também é uma “causa” no sentido de Abers, que precisa ser defendida contra forças de “estabilidade ou mudança” dentro da burocracia do IBAMA (2017, no prelo). Entendemos, assim, que o papel eficiente também é caracterizado por ativismo burocrático.

Ao comparar os quatro papéis, identificamos uma semelhança central entre eles: o caráter coletivo de sua atuação. Até nos casos em que o conflito interno à coordenação

é marcante, a maior parte das ações são realizadas em conjunto ou com colegas, ou com superiores. Ou seja, ao contrário da visão comum de que a discricionariedade é exercida conforme as vontades e interesses individuais do burocrata, a maneira em que o licenciamento ambiental é implementado diz respeito a um processo de caráter coletivo, de troca e construção conjunta de percepções e de práticas entre os analistas da DILIC.

As diferenças dos papéis podem estar relacionadas ao distanciamento com relação à sociedade impactada. Vimos que as coordenações se diferenciam quanto a esse aspecto. Os burocratas da COHID (onde os *papéis A e D* são predominantes) percebem uma maior proximidade com relação a população afetada pelos empreendimentos que os burocratas da COTRA (em que predominam os *papéis B e C*). Enquanto na COHID há uma maior percepção da força da socioeconomia, na COTRA os burocratas reconhecem a fraqueza do meio nas análises. Assim, os *papéis A e D* são caracterizados por um sentimento de empoderamento por sentirem que conseguem influenciar a realidade social das sociedades impactadas.

Já na no *papel B e C*, os analistas se sentem “desempoderados” por não se sentirem capazes de impactar de forma efetiva as realidades locais das populações atingidas pelos empreendimentos. No *papel questionador*, essa fraqueza, associada ao senso de responsabilidade, faz com que os analistas interpretem o licenciamento ambiental como injusto. Por outro lado, os analistas do *papel padronizador* tendem a aceitar a distância da sociedade, por vezes concordando que a socioeconomia tem menor importância quando comparada a outros meios. Ou seja, o “encastelamento” da burocracia impacta a burocracia do licenciamento de diferentes maneiras, e incita diferentes interpretações e práticas dentro do órgão.

As dinâmicas internas da coordenação também podem nos ajudar a entender as diferenças entre os papéis. Enquanto os atores do *papel A e D* destacam a relação aberta e de concordância entre colegas, e entre eles e os superiores, os burocratas do *papel B e C* chamam atenção para o intenso conflito interno à coordenação. Nestes últimos, os desentendimentos são associados ao ativismo burocrático, enquanto naqueles a concordância abre espaço para busca de inovação e de troca de habilidades.

No caso dos *papéis questionador e padronizador*, vemos que há uma diferença quanto à percepção sobre a abertura dos superiores às suas iniciativas. Enquanto os analistas questionadores apontam para a falta apoio e incentivo à própria atividade por parte dos superiores, os burocratas do *papel C* percebem maior abertura e acolhimento de suas sugestões pelas chefias. Essas diferenças revelam uma diferença de tratamento na

COTRA, conforme o papel que o analista desempenha, em que há uma maior abertura na coordenação ao papel caracterizado pela defesa da eficiência no licenciamento.

Dessa forma, as dinâmicas internas à coordenação relevam que, como a literatura previa, a interligação entre “técnica” e “política” é característica da implementação de políticas de infraestrutura. Essa constatação é importante por evidenciar que a primazia da eficiência, muitas vezes interpretada como sinônimo de neutralidade, é também uma “causa” que, em um contexto em que há uma pluralidade de maneiras de interpretar o objetivo da política pública e que se lida com questões sociais complexas, também representa um posicionamento político que tem impactos evidentes. No caso do licenciamento, ela é associada a uma aceitação em certo nível da menor importância da socioeconomia no processo do licenciamento.

Os resultados da análise das *capacidades burocráticas na prática*, nas duas dimensões, evidenciaram a importância dos sentimentos e dos julgamentos dos burocratas sobre seu trabalho para o estudo da implementação de políticas públicas. Foi importante entender, por exemplo, o sentimento de ameaça, de responsabilidade social, de injustiça e de capacidade de influência para conseguir diferenciar os diferentes papéis que descrevemos acima

Além disso, vimos que todas diferentes maneiras de interpretar a política implementada são associadas a formas variadas de buscar soluções e de mudanças nas condições da política. Assim, mais que atribuir valor negativo a alguns comportamentos, ou buscar sobrepor formas de ação sobre outras, cabe aos gestores do órgão tentar entender essas diferenças e tentar canalizar as iniciativas para o maior desenvolvimento de capacidades burocráticas possível.

As diferentes modalidades de práticas e suas conexões com as interpretações dos burocratas também contribuíram para avançar no que se entende como *ativismo burocrático*. Ao invés de considerar a priori que as práticas criativas dos atores do IBAMA seriam ativistas, preferimos mapear as percepções interpretações dos burocratas quanto ao trabalho e ao contexto onde atuam para, então entender as posturas que poderiam ser consideradas ativistas. Pudemos identificar, então, diferentes perfis de práticas criativas, e que o ativismo burocrático seria uma delas. Assim como Abers (no prelo) postula, o ativismo burocrático está relacionado a um contexto de conflito e a uma percepção de ameaça quanto às “causas” defendidas pelo burocrata.

As limitações da pesquisa são muitas, e algumas já foram apontadas ao longo do texto. Dentre elas, destacamos o próprio papel exploratório da dissertação de mestrado.

A análise de conteúdo do capítulo 4 não passou pela importante fase de validação das categorias, então os *papéis* apresentados são representações exploratórias dos burocratas da DILIC. Eles não são atrelados a indivíduos de forma estanque, já que captam apenas uma parcela da complexidade das interpretações dos burocratas. Além disso, escolhemos o termo *papel* exatamente por ser associado à concepção de Peters (2009) quanto ao caráter mutável e flexível da ação dos burocratas, que podem desempenhar diferentes papéis em diferentes contextos e momentos. Os resultados dessa parte da análise são achados de pesquisa, e não um marco conceitual para o estudo da atuação de burocratas na implementação de políticas públicas. Também é importante ressaltar que, por ter focado em apenas duas coordenações da DILIC, conseguimos apresentar apenas uma visão restrita do licenciamento, que não é generalizável para toda a Diretoria, apesar de talvez ajudar a entendê-la de alguma forma. A pesquisa desenvolvida pode abrir caminhos para outras análises que busquem melhor entender as dinâmicas da implementação do licenciamento, que ainda demandam muitas análises para serem compreendidas exhaustivamente. Um próximo passo da pesquisa seria exatamente explorar mais a fundo os impactos dos achados que apresentamos para a gestão interna da DILIC/IBAMA.

BIBLIOGRAFIA

- ABERS, R. Brazil: Environmentalism and Environmental Policy. **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**, v. Third Edit, p. 6, 2015.
- ABERS, R. Conflitos, Mobilizações e Participação Institucionalizada: a relação entre sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura. **Texto para discussão - IPEA**, 2016.
- ABERS, R. Bureaucratic Activism: Pursuing environmentalism inside the Brazilian State. **Unpublished Manuscript**, 2017.
- ABERS, R.; KECK, M. **Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics**. 1. ed. New York, USA.: Oxford University Press, 2013.
- ABERS, R.; SANTIAGO, A. A autonomia do burocrata técnico : o caso do licenciamento ambiental do IBAMA. In: **Burocracias de Infraestrutura**. Brasília: IPEA/ENAP, 2017. p. 1–22.
- ANDERSON, C. The Latin American Political System. In: UPHOFF, N.; ILCHMAN, W. (Eds.). . **The political economy of development**. Berkeley: University of California Press, 1972.
- ARCE-GOMEZ, A.; DONOVAN, J. D.; BEDGGOOD, R. E. Social impact assessments: Developing a consolidated conceptual framework. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 50, p. 85–94, 2015.
- AZEVEDO, M. C. DE; COSTA, H. G. Métodos para Avaliação da Postura Estratégica. **Caderno de Pesquisas em Admin ist ração**, v. 8, n. 2, 2001.
- BANCO MUNDIAL. Licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate. 2008.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Almedina Brasil, 2011.
- BARRETT, S. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. **Public Administration**, v. 82, n. 4, p. 249–262, 2004.
- BECKER, H. A. Social impact assessment. **European Journal of Operational Research**, v. 128, n. 2, p. 311–321, 2001.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. State capacity and bureaucratic autonomy within National States. 2013.
- BESSA, N.; PEREIRA, A.; ZITZKE, V. Foro de Negociação e Comitês de Co- gestão em empreendimentos hidrelétricos no Brasil : uma análise sob a perspectiva da governança , do controle social e da participação cidadã. **Sustentabilidade em Debate**, p. 115–134, 2011.
- BEVIR, M.; RHODES, R. **Governance Stories**. 1. ed. [s.l.] Routledge, 2006.
- BRASIL. **Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**Brasil, 1981.
- BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição, nº 65 de 2012**Senado FederalBrasil, 2012. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=109761>
- CAROLINO, A. K. **O lugar do social na avaliação de impacto ambiental: regulação pública no Brasil, avanços teóricos e desafios para o planejamento regional**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2016.
- CARPENTER, D. **The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928**. Woodstock: Princeton University Press, 2001.
- CARVALHO, V. **Judicialização do licenciamento ambiental: estudo sobre as suas motivações no caso do Porto de São Sebastião - São Paulo**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2015.

- CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. **UNU - MERIT Working Paper Series**, n. 31, 2013.
- CLEAVES, P. Implementation amidst Scarcity and Apathy: Political Power and Policy Design. In: GRINDLE, M. (Ed.). **Politics and Policy Implementation in the Third World**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1980.
- CNI. **Licenciamento ambiental: propostas para aperfeiçoamento**. [s.l.: s.n.].
- COLLIER, D.; SEAWRIGHT, J.; HENRY, B. Qualitative methods. **American Political Science Association**, v. 1, n. 1, p. 28–35, 2003.
- CONAMA. **Antecedentes Seminário: “Licenciamento Ambiental - da Resolução 01/86 aos Dias Atuais”**. Brasília - DF: [s.n.]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/reunalt.cfm?cod_reuniao=1641>.
- CONDSEF et al. Licenciamento ambiental: o barato e rápido sai mais caro para todos. p. 5, 2015.
- COSLOVSKY, S. **Compliance and Competitiveness: How prosecutors enforce labor and environmental laws and promote economic development in Brazil**. [s.l.] MIT, 2009.
- COSLOVSKY, S.; PIRES, R.; SILBEY, S. S. The pragmatic politics of regulatory enforcement. **Handbook on the politics of regulation**, p. 322–334, 2011.
- DELEON, P. The missing link revisited: contemporary implementation research. **Policy Studies Review**, v. 16, n. 3, 1999.
- DRYZEK, J. Policy sciences of democracy. **Polity**, v. 22, n. 1, p. 97–118, 1989.
- DU GAY, P. **The values of bureaucracy**. New York, USA.: Oxford University Press, 2005.
- ESTEVES, A. M.; FRANKS, D.; VANCLAY, F. Social impact assessment: the state of the art. **Impact Assessment & Project Appraisal**, v. 30, n. 1, p. 34–42, 2012.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 28–29, p. 1–23, 1993.
- EVANS, P. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995.
- EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- FARIA, C. A. P. DE. Introdução. In: FARIA, C. A. P. DE (Ed.). **Implementação de políticas públicas: teoria e práticas**. [s.l.] Editora PUC Minas, 2012. p. 406.
- FLYVBJERG, B. Case Study. **The Sage Handbook of Qualitative Research**, p. 301–316, 2011.
- FREIRE, A. et al. Burocracia federal da área de infraestrutura: perfil, trajetória, atuação e percepções Alessandro. **Enap Cadernos**, v. 46, p. 117, 2016.
- GEORGE, A. L.; BENNETT, A. Designing Case Study Research. In: **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. 1st. ed. Cambridge: MIT Press, 2005. p. 73–88.
- GOMIDE, A. et al. **Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura: achados e recomendações**. Brasília: [s.n.].
- GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.
- GRINDLE, M. Policy Content and Context in Implementation. In: GRINDLE, M. (Ed.). **Politics and Policy Implementation in the Third World**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1980.
- GRINDLE, M. S. **Challenging the state: crisis and innovation in Latin America and Africa**. [s.l.] Cambridge University Press, 1996.
- GUTIÉRREZ, R. A. **Between Knowledge and Politics: State Water Management**

Reform in Brazil. [s.l.] Johns Hopkins University, 2006.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy.** [s.l.] Sage Publications, 2002.

HOCHSTETLER, K. The Politics of Environmental Licensing: Energy Projects of the Past and Future in Brazil. **Studies in Comparative International Development**, v. 46, n. 4, p. 349–371, 2011.

HOCHSTETLER, K.; KECK, M. **Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society.** [s.l.] Duke University Press, 2007.

HOCHSTETLER, K.; TRANJAN, J. R. Environment and Consultation in the Brazilian Democratic Developmental State. **Comparative Politics**, p. 497–516, 2016.

HOFMANN, R. M. **Gargalos do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil.** [s.l.: s.n.].

HUPE, P. Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research. **DMS-Der Moderne Staat**, v. 2, p. 425–440, 2013.

IBAMA. **Guia Prático FCA.** Brasília: [s.n.]. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/GUIA_FCA_v20140523.pdf>.

KRIPPENDORFF, K. **Content Analysis: An Introduction to Its Methodology.** [s.l.] Sage Publications, 2004. v. 79

LAWRENCE, T.; SUDDABY, R.; LECA, B. Theorizing and Studying Institutional Work. In: LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R.; LECA, B. (Eds.). **Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organization.** [s.l.: s.n.]. p. 1–29.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Of, Dilemmas od the Individual in Public Services.** 30th Anniv ed. New York, USA.: Russel Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. **Burocracia e Implementação de Políticas de Saúde: os agentes comunitários na Estretégia Saúde da Família.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Discretion and Autonomy: depicting key-concepts for studies on bureaucracy. **21st International Research Society on Public Management Conference (IRSPM)**, p. 1–22, 2017.

MARTINS-FILHO, I. G. O Princípio Ético do Bem Comum e a Concepção Jurídica do Interesse Público. **Revista TRT**, v. 66, n. 2, p. 30–44, 2000.

MATLAND, R. E. Synthesizing the Implementation Literature : The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, 2009.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers, counselors : stories from the front lines of public service /.** [s.l.] University of Michigan Press, 2003.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. Social equities and inequities in practice: Street-level workers as agents and pragmatists. **Public Administration Review**, v. 72, n. SUPPL.1, p. 16–23, 2012.

MAZZUCA, S. Legitimidad, Autonomía y Capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. **Revista de Ciência Política**, v. 32, n. 3, p. 545–560, 2012.

MEIER, K. J.; O'TOLLE, L. J. **Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective.** Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 2006.

PEDROSO-JUNIOR, N.; SCABIN, F.; CRUZ, J. Desafios para o aprimoramento da participação pública como instrumento de controle de impactos em processos de licenciamento ambiental de obras e atividades de significativo impacto no Brasil. **III Congresso da Associação Brasileira de Avaliação de Impacto**, 2016.

PEREIRA, A. K. **A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte.** [s.l.] Universidade de Brasília, 2014.

PERIAC, E. **L'administration publique à l' epreuve de la gouvernance multi-**

acteurs : Le cas de la mise en oeuvre d'une nouvelle politique publique environnementale. [s.l.] École nationale supérieure des mines de Paris, 2016.

PETERS, G. Still the century of bureaucracy? The roles of public servants. **Public Policy and Administration**, v. 1, n. 30, p. 7–21, 2009.

PETTINICCHIO, D. Institutional Activism : Reconsidering the Insider/Outsider Dichotomy. **Sociology Compass**, v. 6, p. 499–510, 2012.

PIRES, R. **Flexible Bureaucracies: Discretion, Creativity, and Accountability in Labor Market Regulation and Public Sector Management.** [s.l.] MIT, 2009a.

PIRES, R. The Organizational Basis of Rewarding Regulation: Contingency, Flexibility, and Accountability in the Brazilian Labour Inspectorate. **Politics & Society**, v. 41, n. 4, p. 621–646, 2013.

PIRES, R. R. C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Dados**, v. 52, p. 735–769, 2009b.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation.** 3. ed. Londres: University of California Press, 1984.

RILEY, D.; BROPHY-BAERMANN, B. **Bureaucracy and the Policy Process: Keeping the Promises.** [s.l.] Rowman and Littlefield Publishers, INC., 2006.

RUA, M. DAS G.; ROMANINI, R. Para aprender políticas públicas - Unidade IV Tipologias e tipos de políticas públicas. In: **Para aprender políticas públicas.** Brasília: IGEP, 2010. p. 22.

SABATIER, P. A. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research : a Critical Analysis and Suggested Synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21–48, 1986.

SAE. **Licenciamento ambiental: Documento para discussão.** Brasília: [s.n.].

SANCHEZ, L. H. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos.** 2. ed. [s.l.] Oficina de textos, 2013.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural.** São Paulo: Editora Peirópolis, 2005.

SCABIN, F. S.; PEDROSO JUNIOR, N. N.; CRUZ, J. C. DA 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. 22, p. 129–150, 2014.

SCOTT, P. G. Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion: An Experiment in Street-Level Decision Making. **J Public Adm Res Theory**, v. 7, n. 1, p. 35–58, 1997.

SERVIDORES DILIC. **Carta Aberta Servidores da DILIC: Propostas dos servidores da Dilic para a melhoria do licenciamento ambiental federal no Ibama.** Brasília: [s.n.].

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). . **Bringing the State Back In.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, C. H. L. DE. **Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: uma análise da forma de organização de conferências nacionais.** [s.l.] Universidade de Brasília, 2016.

TENDLER, J. **The rule of law, economic development, and modernization of the state in Brazil: lessons from existing experience for policy and practice.** [s.l.: s.n.].

THOMPSON, J. **Organizations in action: social science bases of administrative theory.** [s.l.] Mc Graw-Hill Book Company, 1967.

TRIPOLI, R. **Substitutivo ao Projeto de Lei N° 792, de 2007**Brasil, 2016.

TUMMERS, L. Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: a policy alienation framework. **International Review of Administrative**

- Sciences**, v. 77, n. 3, p. 555–581, 2011.
- VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E. The Policy Implementation Process: a Conceptual Framework. **Administration & Society**, v. 6, n. 4, p. 445–488, 1975.
- VANCLAY, F. International Principles For Social Impact Assessment. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 21, n. 1, p. 5–12, 2003.
- VIANA, M. **Legislação sobre licenciamento ambiental: histórico, controvérsias e perspectivas**: Fevereiro. Brasília: [s.n.].
- VIOLA, E. J. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, n. 93, p. 5–26, 1986.
- WANDEFORDE-SMITH, G.; MOREIRA, I. Subnational Government and EIA in the Developing World: Bureaucratic Strategy and Political Change in Rio de Janeiro, Brazil. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 5, p. 223–238, 1985.
- WEBER, M. The essentials of Bureaucratic Organization: An Ideal-Type Construction. In: MERTON, R. K. et al. (Eds.). **Reader in Bureaucracy**. Fourth ed. Columbia University: The Free Press, 1952. p. 18–28.
- WILSON, J. **Bureaucracy: what governments do and why they do it**. [s.l.] Basic Books, 1989.
- ZACKA, B. The Two Bodies of the Bureaucrat. **Public Administration Review**, v. 72, n. 2, p. 302–305, 2012.
- ZHOURI, A.; LASCHEFSKK, K.; PEREIRA, D. Desenvolvimento, Sustentabilidade e Conflitos Socioambientais. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKK, K.; PEREIRA, D. (Eds.). **A insustentável leveza da política ambiental**. [s.l.] Autêntica, 2005.

ANEXOS

Anexo 1 – Lista de entrevistas.

Lista de entrevistas realizadas por data de realização, coordenação e meio:

Número	Data	Coordenação	Meio
1	15/01/16	COTRA/IBAMA ¹	Não se aplica**
2	16/01/16	COTRA/IBAMA	Biótico - flora
3	17/01/16	COTRA/IBAMA ¹	Socioeconomia
4	27/01/16	DILIC/IBAMA ¹	Não se aplica
5	14/06/16	COHID/IBAMA	Biótico
6	15/06/16	COHID/IBAMA	Socioeconomia
7	16/06/16	COHID/IBAMA	Socioeconomia
8	17/06/16	COHID/IBAMA	Socioeconomia
9	21/06/16	CGENE/IBAMA	Socioeconomia
10	12/07/16	COHID/IBAMA	Socioeconomia
11	15/07/16	COHID/IBAMA	Biótico
12	16/07/16	COHID/IBAMA ¹	Socioeconomia
13	20/07/16	COHID/IBAMA	Biótico
14	21/07/16	COHID/IBAMA	Biótico
15	21/07/16	COTRA/IBAMA	Socioeconomia
16	21/07/16	COHID/IBAMA	Socioeconomia
17	25/07/16	COHID/IBAMA	Socioeconomia
18	26/07/16	COTRA/IBAMA	Socioeconomia

19	26/07/16	COHID/IBAMA	Socioeconomia
20	26/07/16	COHID/IBAMA	Socioeconomia
21	27/07/16	COHID/IBAMA ¹	Socioeconomia
22	01/08/16	COTRA/IBAMA	Socioeconomia
23	15/08/16	COTRA/IBAMA ¹	Socioeconomia
24	16/08/16	COHID/IBAMA ¹	Biótico
25	18/08/16	COTRA/IBAMA ¹	Socioeconomia
26	28/08/16	Pescador atingido por UHE Itapebi	Não se aplica
27	28/08/16	Advogada dos atingidos por UHE Itapebi	Não se aplica
28	28/08/16	Diretor da Empresa da UHE Itapebi	Não se aplica
29	28/08/16	Prefeito de Salto da Divisa (MG)	Não se aplica
30	19/09/16	COTRA/IBAMA	Físico
31	19/09/16	COTRA/IBAMA	Físico
32	22/09/16	COTRA/IBAMA	Físico
33	27/09/16	COTRA/IBAMA	Físico
34	04/10/16	COTRA/IBAMA	Biótico
35	06/10/16	COTRA/IBAMA	Biótico - flora
36	17/10/16	CGLIC/FUNAI	Não se aplica
37	20/10/16	Projeto Xingu/ ISA	Não se aplica
38	15/02/17	COTRA ¹	Biótico - flora
39	17/02/17	COHID	Biótico
40	18/02/17	Presidência/IBAMA	Não se aplica
41	24/02/17	DILIC/IBAMA ¹	Não se aplica

Fonte: elaboração da autora.

*Para garantir o anonimato dos/as entrevistados/as e como forma de aplicar linguagem inclusiva, foi utilizado o gênero feminino aos cargos, mesmo quando o entrevistado era homem.

** Quando o meio não se aplica quer dizer que ele não foi determinante para a entrevista realizada, ou por serem de cargo de coordenação e terem fornecido uma perspectiva ampla de todos os meios, ou por atuarem fora do IBAMA.

1. Não estava mais na coordenação ou no órgão apontado, tendo saído há menos de um ano. A entrevista foi feita com relação a seu trabalho no órgão apresentado na tabela.

Anexo 2 – Questionário aplicado

Perguntas sobre a trajetória e a formação:

1. Há quanto tempo está no IBAMA?
2. Qual seu cargo (se tem DAS) e quanto tempo está nele?
3. Qual foi sua formação inicial e sua trajetória?
4. Quais suas responsabilidades e papéis no dia a dia? (Como a equipe é organizada?)

Perguntas sobre aprendizado e capacidades:

5. Que tipo de habilidades, capacidades e atitudes a sua função exige?
6. Como você adquiriu as habilidades e as capacidades necessárias para seu trabalho?

Perguntas sobre discricionariedade:

7. Como as regras institucionais estabelecem como você deve agir? Elas são claras?

8. Quando elas não estão claras, como isso impacta seu trabalho? Você tem liberdade para agir criativamente, suprir essas lacunas? Dê exemplos.
9. Você sugere melhorias na forma como o trabalho na sua coordenação é realizado? Suas sugestões são consideradas? Dê exemplos.

Perguntas sobre autonomia:

10. Qual o seu papel no processo do licenciamento ambiental (funções)? Qual a importância dele?
11. Você se sente responsável pelas consequências do seu trabalho?
12. Você considera que consegue agir criativamente ao longo do processo de licenciamento/propor melhorias/mudanças? Dê exemplos.
13. Considera que consegue influenciar o processo do licenciamento, no geral?
14. Quais as limitações para sua ação dentro do IBAMA e da COHID/COTRA?

Perguntas sobre relacionamentos:

15. Com quem você se relaciona com maior frequência no seu dia a dia?
16. Há alguma pessoa/grupo tem opiniões diferentes da sua com maior frequência a respeito dos processos de licenciamento? Por que motivos?
 - E com pessoas/grupos com opiniões mais parecidas? Por quê?

Percepções sobre o objetivo política e o papel do burocrata:

17. Quais os objetivos do licenciamento ambiental para você? Tanto como deveria ser, como como é na verdade.
18. O que é um licenciamento ambiental bem-sucedido para você? (Quais critérios você usa para qualificar um bom licenciamento?) Por quê?
 - O que você faz para que o licenciamento seja bem-sucedido?
19. Qual o papel do licenciamento ambiental para a economia e para o desenvolvimento do país?
20. Qual o papel da socioeconomia no licenciamento ambiental?
21. Qual o papel do empreendedor no licenciamento?
22. Qual o papel da sociedade no licenciamento?
23. Qual é a papel do analista de meio ambiente no licenciamento?
24. Para quem o licenciamento é direcionado?
25. Qual seria uma característica única/qualidade sua como analista ambiental? Uma qualidade que você acha importante.
26. Você acredita no seu trabalho?

Caso

- Descreva uma situação de conflito em algum processo de licenciamento recente que envolvesse questões de socioeconomia, em que as coisas não saíram como você esperava.
27. Quais eram as principais divergências?
 28. Por que não saíram como você esperava?
 - AÇÕES
 29. O que você fez para lidar com essa situação?
 30. Você acha que conseguiu influenciar de alguma forma o processo?
 31. Quais foram as principais limitações para sua ação nesse caso?
 - RELACIONAMENTOS
 32. Nessa situação conflituosa, com quem você mais conversou/? De que instituição (e cargo) ou grupo social eles são?
 33. Nas divergências, quais eram os atores que os atores consideravam mais próximos da sua visão/opinião? E mais distantes? De que instituição (e cargo), grupo social eles são?

Anexo 3 – Tabela Distribuições da amostra e da população e pesos do survey

Carreira/Emprego	Amostra	População	Amostra/População	% Amostra	% População	Peso ajustado
Analista de Infraestrutura	414	737	56,17%	19,1%	13,7%	0,71
Analista em Infraestrutura de Transportes	296	738	40,11%	13,7%	13,7%	1,00
Analista de Pesquisa Energética	71	164	43,29%	3,3%	3,0%	0,93
Analista Superior IV da Infraero	402	918	43,79%	18,6%	17,0%	0,92
Especialista em Infraestrutura Sênior	37	70	52,86%	1,7%	1,3%	0,76
Especialista em Regulação de Aviação Civil	241	628	38,38%	11,1%	11,6%	1,05
Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Energia	145	345	42,03%	6,7%	6,4%	0,96
Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquáticos	82	184	44,57%	3,8%	3,4%	0,90
Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres	121	281	43,06%	5,6%	5,2%	0,93
Técnico em Regulação de Aviação Civil	75	240	31,25%	3,5%	4,4%	1,28
Técnico em Regulação de Serviços de Transportes Aquáticos	42	101	41,58%	1,9%	1,9%	0,97
Técnico em Regulação Serviços de Transportes Terrestres	141	568	24,82%	6,5%	10,5%	1,62
Analista Ambiental e outras carreiras da DILIC no IBAMA*	100	423	23,64%	4,6%	7,8%	1,70
Total	2167	5397	40,15%	100,0%	100,0%	1,00

* Dois respondentes não atuantes na DILIC do IBAMA foram retirados em razão de atuarem em outros órgãos. Um analista de infraestrutura atuante no IBAMA, para fins da atribuição dos pesos, foi considerado no segmento dos Analistas de Infraestrutura.

Fonte: ENAP/IPEA.

Anexo 4 – Principais códigos das subcategorias de interpretações sobre “condições” e sobre “práticas” relacionados aos papéis desempenhados pelos burocratas

Interpretação	A. Articulador	B. Questionador	C. Padronizador	D. Aprendiz
Capacidades demandadas	Mediação de conflito; Ter visão ampla, dinâmica e crítica sobre os impactos da obra	Defender direitos de atingidos e populações vulneráveis; Questionar e ter visão crítica sobre os empreendimentos.	Cumprir prazos e suprir demandas; Garantir a eficiência no licenciamento.	Ter sensibilidade para lidar com pessoas; Ter visão ampla e dinâmica dos impactos; Aprendizado constante - experiência.
Dinâmica interna na coordenação	Relação com superiores é participativa e aberta; Concordância com colegas.	Relação com superior – pouco incentivo à pró-atividade; Discordâncias entre colegas; Relação com superiores – discordância.	Discordâncias com colegas; Relação com chefias superiores - apoio, defesa, acolhimento de iniciativa.	Relação com chefias superiores - participativa e aberta; Concordância com colegas

Principais problemas	Socioeconomia - complexidade / imprevisibilidade Indefinição de competência/até onde ir – conflitos de interesse; Fraqueza institucional; Falta capacitação.	Conflitos internos muito grandes; Participação ineficiente e restrita; Má qualidade das informações dos empreendedores	Conflitos internos muito grandes; Excesso de subjetividade e discricionariedade; Legislação não ouve técnicos; Carga de trabalho é alta e dificulta a execução das funções – corpo técnico pequeno.	Socioeconomia – complexidade/ imprevisibilidade; Indefinição de competência/até onde ir; Falta acompanhamento, presença local; Falta capacitação.
Principais práticas	1. Diálogo com atores de organizações e movimentos da sociedade (ARTNOV)*; 2. Articulação com outros órgãos (ARTNOV – APR/MUD); 3. Inclusão de instância participativa (INST/INSTNOV – APR/MUD); 4. Organização de Grupos de Trabalho e conversas internas (INSTNOV – PAD/APR); 5. Troca de habilidades com colegas (ART –APR).	1. Construção individual de documentos - pareceres, ofícios, cartas, estudos, notas técnicas (INST – MUD)*; 2. Construção coletiva de documentos – pareceres, cartas (INST – MUD); 3. Articulação com Ministério Público Federal (ARTNOV – MUD); 4. Organização de Grupos de Trabalho e conversas internas (INSTNOV – PAD/MUD/APR)	1. Organização de Grupos de Trabalho e conversas internas (INSTNOV – PAD); 2. Construção individual de documentos - pareceres, ofícios, cartas, estudos, notas técnicas (INST – PAD); 3. Articulação com outros órgãos – grupo de trabalho para propor mudanças em normativas (ARTNOV – PAD).	1. Troca de habilidades internas com colegas (ART – APR); 2. Vistoria/construção de relatório (INST – APR); 3. Organização de Grupos de Trabalho e conversas internas (INSTNOV – APR).
Meio socioeconômico	Senso de responsabilidade social; Insegurança ou ameaça pelo público; Influência na ação do empreendedor; Capacidade de gerar mudança para sociedade; Proximidade com a sociedade; Sociedade – capacidade de mobilização/participação; Insuficiência de conhecimento e capacidade.	Socioeconomia é fraca e pouco consolidada; O licenciamento causa injustiça social; Senso de responsabilidade social; Distanciamento da sociedade; Insegurança/ameaça dentro do órgão; Desânimo/desmotivação; Incapacidade de influenciar o processo decisório.	Socioeconomia traz benefícios econômicos à sociedade; Aceitação de que sugestões podem não ser acatadas; Incapacidade de gerar mudanças efetivas na normativas e na realidade social Socioeconomia é fraca e pouco consolidada Distanciamento da sociedade.	Insuficiência de conhecimento e experiência; Aceitação de que sugestões podem não ser acatadas; Senso de responsabilidade social; Capacidade de gerar mudança para sociedade.

Fonte: elaboração da autora com base em entrevistas qualitativas com analistas de meio ambiente da COTRA e da COHID – DILIC/IBAMA.

* Essas siglas fazem referência aos tipos e objetivos das práticas, listados anteriormente. Recursos: Mobilização de redes de articulação e diálogo já existentes (ART), Articulação de novas redes (ARTNOV); Mobilização e/ou adaptação de instrumentos existentes (INST); Criação de novos instrumentos (INSTNOV). Objetivo: Aprendizado (APR); Construção de padrão de ação (PAD); Mudança ou inovação (MUD).