

## Artigo

# Desregulação ambiental e disputas políticas: Uma breve retrospectiva do desmonte do licenciamento ambiental no Brasil

Eduardo Alvares da Silva Barcelos

### Resumo

278

As propostas de flexibilização da política ambiental brasileira ganharam centralidade no debate público nos últimos anos com o aprofundamento das disputas políticas em torno da valorização e do controle de bens naturais e das novas configurações de classe envolvendo o conflito pela “regulação ambiental”. Este movimento tem crescido no país devido ao crescimento das exportações de *commodities* e o alinhamento de diferentes governos e matizes ideológicas com um padrão liberal de economia. Neste processo, as instâncias legislativas, como o Congresso Nacional, protagonizadas por coalisões políticas, bancadas e grupos de pressão jogam política e economicamente com as pautas para ganhar posições políticas, emendas parlamentares, espaços de decisão, votos e anistias. Parte deste processo já é conhecido e expressa o caráter dependente e subordinado do Estado ao grande capital, onde as classes dominantes deixam apenas de “participar das regras do jogo”, mas passam a arbitrar a superação e a eliminação das próprias regras. Ilustrar este processo significa, então, caracterizar os agenciamentos e os conflitos envolvendo tais disputas e as relações de poder instituídas na sociedade. Neste ensaio, busca-se, a partir do licenciamento ambiental, uma breve retrospectiva destes processos recentes de flexibilização envolvendo a política e a institucionalidade ambiental e as intencionalidades, disputas e agentes políticos envolvidos nos processos de licenciamento. A análise dessa flexibilização aponta para um verdadeiro desmonte do processo licenciatório e a conformação de um modelo de “autorregulação ambiental”, marcado pela instabilidade política, insegurança jurídica, conflitos e riscos ambientais ampliados.

**Palavras-chave:** Licenciamento Ambiental; flexibilização; política ambiental; conflitos ambientais.

## **Environmental deregulation and political disputes: A brief retrospective of the dismantling of environmental licensing in Brazil**

### **Abstract**

The flexibilization proposals Brazilian environmental policy have become central to public debate in recent years with the deepening of political disputes over the valuation and control of natural resources and the new class configurations involving the conflict over “environmental regulation”. This movement has grown in the country due to the growth of commodity exports and the alignment of different governments and ideological nuances with a liberal pattern of economy. In this process, legislative instances, such as the National Congress, led by political coalitions, benches and pressure groups play politically and economically with the guidelines to win political positions, parliamentary amendments, spaces for decision, votes and amnesties. Part of this process is already known and expresses the dependent and subordinate character of the State to big capital, where the dominant classes only stop “participating in the rules of the game”, but start to arbitrate overcoming and eliminating the rules themselves. To illustrate this process, then, characterizes the assemblages and conflicts involving such disputes and the power relations instituted in society. In this essay, we seek, from the environmental licensing, a brief retrospective of these recent flexibilization processes involving environmental policy and institutionality and the intentionalities, disputes and political agents involved in the licensing processes. The analysis of this flexibility points to a real dismantling of the licensing process and the conformation of a “environmental self-regulation” model, marked by political instability, legal insecurity, conflicts and increased environmental risks.

**Keywords:** Environmental licensing; flexibility; environmental policy; environmental conflicts.

## **Desregulación ambiental y disputas políticas: Una breve retrospectiva del desmantelamiento de las licencias ambientales en Brasil**

### **Resumen**

Las propuestas para flexibilizar la política ambiental brasileña han cobrado importancia en el debate público en los últimos años con la profundización de las disputas políticas sobre la valoración y el control de los bienes naturales y las nuevas configuraciones de clase que implican conflictos por la "regulación ambiental". Este movimiento ha crecido en el país debido al crecimiento de las exportaciones de productos básicos y a la alineación de los diferentes gobiernos y matices ideológicos con un patrón económico liberal. En este proceso, los órganos legislativos, como el Congreso Nacional, dirigido por coaliciones políticas, bancos y grupos de presión, juegan política y económicamente con las agendas para obtener posiciones políticas, enmiendas parlamentarias, espacios de decisión, votos y amnistías. Parte de este proceso ya se conoce y expresa el carácter dependiente y subordinado del Estado al gran capital, donde las clases dominantes ya no sólo "participan en las reglas del juego", sino que empiezan a arbitrar y eliminar las

proprias regras. Ilustrar este proceso significa, pues, caracterizar los organismos y conflictos que implican tales disputas y las relaciones de poder establecidas en la sociedad. Este ensayo busca, a partir del licenciamiento ambiental, una breve retrospectiva de estos procesos recientes de flexibilización que involucran la política e institucionalidad ambiental y las intencionalidades, disputas y agentes políticos involucrados en los procesos de licenciamiento. El análisis de esta flexibilidad apunta a un verdadero desmantelamiento del proceso de concesión de licencias y a la conformación de un modelo de "autorregulación ambiental", caracterizado por la inestabilidad política, la inseguridad jurídica, los conflictos y los riesgos ambientales ampliados.

**Palabras clave:** Licencia ambiental; flexibilidad; política ambiental; conflictos ambientales.

## Introdução

As transformações no padrão de produção de mercadorias a partir dos anos 1980, com o capitalismo “dito flexível”, jogou um papel importante nas formas de regulação do social e do território. O modelo da “acumulação flexível” ou da “empresa enxuta” (articulação em rede, polivalência, informalidade, flexibilização) exerceu influência na reconstrução de uma nova ordem política e institucional e, com isso, o processo político e ideológico foi reposicionado no interior da sociedade, para o qual determinou novas formas de relacionamento entre Estado, Capital e território (ANTUNES, 2000).

Estas transformações foram assumindo arranjos variados de ação e organização dentro de um novo regime de pactuações e ordenamento jurídico-político, especialmente na forma como se constrói a legalidade, a institucionalidade e a regulação. Princípios como *eficácia*, *celeridade*, *desburocratização*, *gestão de resultados* ou ainda *desregulamentação*, *terceirização*, *subcontratações* passaram a reorganizar este novo regime de gestão e regulação do social no plano da acumulação flexível. Tais princípios formaram um verdadeiro vocabulário político, institucional e ideológico que orientou as disputas políticas e as mudanças legais e administrativas que vieram a ocorrer nestas últimas quatro décadas.

No Brasil, os efeitos deste novo regime provocado pela globalização neoliberal são verificados pela adoção de uma política de flexibilização econômica e normativa a partir da década de 1990, marcada pelo aprofundamento da inserção subordinada do país no

mercado capitalista mundializado, através da financeirização e especialização de funções de diferentes porções do território nacional, intensificando a corrida pela captação de investimentos (MALAGODI, 2012). Estas políticas promoveram mudanças significativas no ordenamento jurídico e nas ações de coordenação e regulação da dinâmica econômica e social, entre as quais se destacam a agenda exigida pelas classes dominantes, leia-se monopólios agroindustriais e minerários, para liberar grandes capitais transnacionais de normas e constrangimentos impostos pelos sistemas políticos e pela institucionalidade vigente.

Na agenda ambiental brasileira, que teve como marco institucional o estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938/1981, este processo produziu um redesenho no modo como o Capital e o Estado se arranjam no exercício da regulação ambiental e na gestão do território. Uma característica central tem sido a constante dinâmica de “adequação” das normas ao modelo clássico de desenvolvimento (ZHOURI, 2014). Via de regra, as mudanças readéquam a norma ambiental aos interesses da modernização, aprofundando a subordinação do país na divisão internacional do trabalho. Para isso, a marca da adaptabilidade e flexibilidade das sociedades ao desenvolvimento é central, onde as empresas fazem por conta própria e orientam o processo (ZHOURI, 2014).

Ao analisar esta dinâmica de adequação, os processos de licenciamento ambiental evidenciam este contexto de flexibilização e reconfiguração das disputas no país. Este instrumento de política pública ambiental tem se tornado um verdadeiro “balão de ensaio” das iniciativas de *desmonte da política ambiental*, especialmente capitalizado por um discurso unificado de diferentes frações da classe dominante que consideram este instrumento um “entrave” ao desenvolvimento econômico, acusando-o de ser um procedimento lento, oneroso e com uma lista interminável de condicionantes e obrigações que dificultam e bloqueiam o ambiente de negócios. Este discurso cresceu nas últimas duas décadas,<sup>1</sup> sobretudo pelos agentes políticos do agro-hidro-minero-negócio (expor-

---

<sup>1</sup> Embora neste período recente as iniciativas de desmonte tenham ganhado uma nova intensidade e maior adesão de diferentes setores da sociedade, os movimentos de oposição aos processos de gestão ambiental percorrem décadas, desde os Planos Nacionais de Desenvolvimento e os grandes projetos planejados desde a década de 1960.

tação de grãos, minérios e água), a Frente Parlamentar da Agropecuária (Bancada Ruralista), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), o setor elétrico (Consórcio Norte Energia), os setores de logística e infraestrutura e agentes multilaterais, como o Banco Mundial, e o Estado.

A forma como este movimento tem sido reivindicado demonstra as intenções de pavimentar um caminho permanente de liberalização dos movimentos de expansão do capital e um esvaziamento do sentido público da agenda ambiental, qual seja, produzir mecanismos de “autorregulação” à lógica de conjunto do regime de acumulação. No limite, tal movimento busca desobstruir todo um conjunto de instâncias decisórias e dispositivos de prevenção e precaução ambientais à um movimento político de flexibilização, onde os setores dominantes orientam os ritos e critérios de avaliação ambiental, procurando adequar o licenciamento ao cronograma de seus negócios. Para isso, a captura do Estado se torna decisiva.

A partir desta hipótese, o presente ensaio busca recuperar alguns fragmentos de acontecimentos e movimentos legislativos e políticos recentes envolvidos no processo de flexibilização da política e do licenciamento ambiental. O texto procura, entre 2000 a 2017, reconstruir uma pequena “arqueologia” das iniciativas de revisão e mudança nos marcos legais do licenciamento e da política ambiental e das agitações políticas de bancadas parlamentares, gestores governamentais e entidades de classe na reconfiguração das disputas envolvidas no licenciamento de projetos em todo o país. Toma-se como evidência empírica e documental a análise dos projetos de lei de revisão do licenciamento ambiental nas esferas legislativa e executiva e alguns embates políticos envolvendo setores econômicos, servidores públicos e sindicatos, na disputa pelos sentidos e pelas for-

---

Vale destacar que na Conferência de Estocolmo, em 1972, o Brasil liderou, por meio do ministro do governo militar João Paulo dos Reis Veloso, um conjunto de alianças para não enfatizar os problemas ambientais nas sociedades em desenvolvimento e garantir maior permissividade de atividades impactantes. Ficou famosa a frase do ministro João Paulo “Nós temos muitos rios para serem poluídos”, o que configurou um claro aceno político para atrair capitais estrangeiros e convidar os países ricos a trazerem sua poluição para o país, já que, aqui, não haveria restrições legais para acessar os recursos naturais disponíveis.

mas de execução da política ambiental. Embora algumas iniciativas estejam com tramitação encerrada, o trabalho procurou compilar uma retrospectiva das principais propostas de reforma legislativa envolvendo o licenciamento federal, as pautas de denúncia e reivindicações dos sindicatos ligados à agenda ambiental, os agentes políticos e as implicações desta dinâmica na gestão do território.

## 1. A agenda e os agentes de mudanças no licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental é um instrumento preventivo de avaliação de impactos e riscos ambientais criado no início da década de 1980 por meio da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981). Ele busca, a partir de procedimentos e protocolos técnicos de Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), formalizar a identificação, descrição, mensuração e análise de impactos e danos ambientais e propor medidas mitigadoras e compensatórias decorrentes de atividades poluidoras e degradadoras do meio ambiente.

Regulamentado pelas Resoluções CONAMA nº 01/1986 e nº 237/1997, trata-se de um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. Sua finalidade técnico-legal, é determinar as condições, limites, critérios de exigibilidade e medidas para o controle e uso da natureza, concedendo licenças ambientais que autorizam a realização de projetos, mediante o cumprimento de medidas que minimizem, compensem ou reparem os impactos gerados.

No Brasil, o licenciamento ambiental de grandes projetos impactantes é *trifásico*, ou seja, é composto por três etapas distintas, cada uma com procedimentos e objetivos específicos, cujo resultado é a emissão sequenciada de três licenças: a *Licença Prévia* (LP), que indica a viabilidade ambiental do empreendimento, aprova sua localização e projeto

conceitual mediante realização de audiências públicas e apresentação de estudos técnicos como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA); a *Licença de Instalação* (LI) que autoriza a implantação das obras do projeto, permite o trabalho de engenharia condicionado à apresentação do Plano de Controle Ambiental (PCA) e Relatório de Controle Ambiental (RCA) e; a *Licença de Operação* (LO) que, após as verificações necessárias, autoriza o início das operações da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos e instalações, desde que os programas ambientais e sistemas de controle sejam integralmente instalados.

Embora se tenha muitas críticas a respeito deste rito trifásico e da forma cartorial, tecnicista e pouco transparente dos processos, fato que demonstra a necessidade de aprofundar cada vez mais este debate, as elites empresariais tem endossado, nestas últimas décadas, um movimento de “flexibilização” destas regras e procedimentos de avaliação através de um conjunto de iniciativas legislativas no Congresso Nacional para intervir nas etapas e nos ritos licenciatórios.

Desde o início dos anos 2000, as entidades patronais e empresariais têm reivindicado maior agilidade nos processos administrativos, simplificação de regras e pactuações mais flexíveis e conclusivas no licenciamento de obras estratégicas. Exigem um ambiente regulatório mais estável, com regras e condições mais “seguras”, procedimentos menos burocráticos para seus empreendimentos e pedem maior liberdade para investir e segurança jurídica nos contratos. Entidades empresariais ligadas ao agronegócio e à indústria extrativa (petróleo, mineração, energia) reclamam do tempo de execução do licenciamento e por isso saem prejudicadas ou em desvantagem nos negócios que pretendem fazer ou disputar. Acusam o licenciamento e o usam como argumento para justificar o atraso em obras e a reprogramação de cronogramas, gerando impactos e desistências de investidores (AZEVEDO, 2015)<sup>2</sup>. Por isso, exigem uma descentralização de procedimen-

---

<sup>2</sup> Em 2014, por exemplo, o Tribunal de Contas de União (TCU) publicou estudo mostrando que 80% das obras de usinas hidrelétricas estavam com cronograma inicial atrasado.

tos e uma maior participação do setor privado no ambiente de regulação. O setor elétrico e a indústria sustentam esta posição.

O licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil é considerado como um **grande obstáculo para que a expansão da capacidade de geração de energia elétrica ocorra de forma previsível e dentro de prazos razoáveis**, a qual, por seu turno, representaria séria ameaça ao crescimento econômico. Esta situação resulta da parcial dissincronia entre os marcos regulatórios dos setores ambiental e elétrico. Enquanto as regras do licenciamento ambiental mantêm-se fundamentalmente inalteradas desde suas origens no fim dos anos 80 e os órgãos ambientais ainda não alcançaram um significativo aumento de capacidade institucional, o setor elétrico vem se transformando profundamente nos últimos 10 anos, sendo que suas regras ainda não estão sedimentadas. **O sistema centralizado, monopolizado e controlado pelo governo vem dando lugar a outro, internacionalmente aceito, que promove a regulação, a concorrência e uma maior participação do setor privado.** (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 09; grifos nossos)

Muitas são as oportunidades de crescimento para a indústria, mas muitos também são **os obstáculos que precisam ser ultrapassados**. Entre eles está a necessidade de ambientes regulatórios e institucionais mais estáveis, que proporcionem maior segurança jurídica e **menor burocracia**, favoráveis à atuação da indústria e à demanda crescente por investimento em todos os setores da economia. Atuar em um ambiente que não tenha clareza dos direitos e deveres, nem uma estabilidade legal e regulatória não favorece os negócios, e pode inibir investimentos, aumentar custos de transação e, conseqüentemente, limitar a competitividade das empresas. Para a Indústria, o aperfeiçoamento do sistema de licenciamento ambiental, de forma a torná-lo mais eficiente e ágil, é condição *sine qua non* para que a indústria brasileira aproveite as novas oportunidades que se abrem no cenário nacional e internacional. O tema também consta da Pauta Mínima da Agenda Legislativa da CNI, documento que consolida as iniciativas legislativas de maior prioridade para a indústria brasileira, de modo a permitir o acompanhamento, a participação e a apresentação de propostas da indústria no processo de discussão e tomada de decisão no âmbito do Congresso Nacional. **A indústria quer crescer e participar da consolidação do Brasil como nação que apoia o desenvolvimento sustentável. Quer agilidade e transparência no processo de licenciamento. Quer clareza e padronização de conceitos e normas. Quer termos de referência que auxiliem a um processo menos oneroso e burocratizado. Quer participar da reconstrução do marco legal do licenciamento ambiental de maneira abrangente** (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 07; grifos nossos).



Na lista de reivindicações, relatam ainda a falta de “critérios razoáveis”, demora na análise técnica, excesso de condicionantes, custos financeiros das licenças e defendem consultas mais rápidas aos chamados “órgãos complementares” como a FUNAI (Fundação Nacional do Índio), a FCP (Fundação Cultural Palmares) e o IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) (BARCELOS, 2018). Algumas posições defendem uma flexibilização das audiências públicas (aspecto considerado “facultativo” em alguns projetos de lei), o afrouxamento da chamada “pauta social” do licenciamento, como compensações nas áreas da saúde, educação ou demandas de desapropriação. Há ainda discursos que falam em “excessos de regras”, especialmente as de controle ambiental, monitoramento, na renovação de licenças e nas compensações ambientais e financeiras e da tendência de “tratar tudo como impacto”.

Esta agenda de reivindicações desembocou no próprio interesse do Estado em modernizar sua forma de agir sobre o ambiente e dar mais especificidade ao licenciamento. Em 2015, a declaração da ex-presidente do IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), Marilene Ramos (ex-presidente do INEA-RJ) confirmou o apelo de empresários ao reconhecer excessos de análises e procedimentos lentos no licenciamento: “[...] de fato, temos de fazer uma requalificação do licenciamento, retirando certos excessos e complementando lacunas que, muitas vezes, recaem numa agenda muito mais voltada a temas de desenvolvimento social do que ambiental” (ECODEBATE, 2015). Para Ramos, os “excessos” estariam ligados às pautas sociais, como, por exemplo, à exigência para o empreendedor de implantação de equipamentos sociais, infraestruturas públicas, obras de saneamento. Assumindo a posição do setor empresarial, a ministra ressaltou no 1º Encontro do Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico, em 2013, que cerca de 80% das decisões relacionadas ao licenciamento estão ligadas a questões sociais e que apenas 20% abordam problemas ecológicos (ECODEBATE, 2015). Esta posição, no entanto, não é nova. Afinal, como alerta a ASIBAMA-RJ (Associação dos Servidores Federais da Área Ambiental no Estado do Rio de Janeiro) “não há um novo

Ministro do Meio Ambiente, ou um novo Presidente do IBAMA ou Diretor de Licenciamento que não entre no cargo defendendo a batida bravata de “agilizar” o licenciamento” (ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES FEDERAIS DA ÁREA AMBIENTAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2015).

Todo este movimento por um licenciamento mais ágil e menos oneroso ganhou as páginas de praticamente todas as propostas de reforma em torno de um “moderno licenciamento” e ocupou a agenda dos espaços de poder institucional do país. Nas últimas duas décadas as iniciativas de lei – Projeto de Lei do Senado PLS nº 654/2015; PLS nº 602/2015; PEC nº 65/2012; PL nº 3.729/2004 (e seus 23 projetos de lei complementares) – tiveram como eixo central a garantia de *celeridade* e *segurança jurídica* dos projetos submetidos ao processo licenciatório. As propostas de mudanças (que ainda estão em curso) recomendam prazos mais curtos de execução do licenciamento, critérios mais flexíveis de participação popular, facultabilidade de audiências públicas, deslocamento das instâncias de decisão, “queima” e encurtamento de etapas e mudanças no rito processual da avaliação de impactos ambientais, propondo-se, por exemplo, novas modalidades de licença, como a Licença Integrada, a Licença por Adesão e Compromisso e a Licença por Registro, categorias atualmente inexistentes na legislação federal<sup>3</sup>.

No Congresso Nacional e nas instâncias legislativas este movimento tem se fortalecido devido à correlação de forças favorável ao empresariado e o alinhamento de diferentes governos e matizes ideológicos com um padrão liberal de economia e de regulação. Estes espaços têm sido protagonizados por coalisões políticas, bancadas e grupos de pressão que jogam política e economicamente com as pautas da flexibilização para ganhar posições políticas, espaços de decisão, votos e anistias. Boa parte destas coalisões são suprapartidárias e tem assumido o controle de comissões, relatorias e grupos de trabalho legislativos para propor reformas de leis, resoluções e emendas na Constituição, visando simplificar o rito processual do licenciamento.

---

<sup>3</sup> Cabe destacar que alguns estados, como a Bahia, já adotam esta nova modalidade de licenciamento.

Embora os discursos defendam uma maior segurança jurídica aos processos como forma de evitar a judicialização e as negociações onerosas, ao que parece as medidas de reforma em curso não miram o licenciamento propriamente dito, mas a agilidade na execução dos projetos. Segundo ambientalistas e o próprio Ministério Público, a busca pela “celeridade” só é interessante para aqueles que querem minimizar ou relativizar os riscos e danos inerentes às atividades licenciadas em nome de um “suposto” diferencial de mercado. Celeridade, na prática, significa “autorregulação”, significa ir de encontro ao princípio da precaução e da participação, ou seja, uma *não precaução*, portanto. Afinal, a simplificação de procedimentos e critérios de análise ambiental para as obras mais impactantes do país pode esconder combinações e sinergias de danos e riscos não detectados por análises rápidas e fragmentadas. “Queimar” etapas do licenciamento ou exigir o encurtamento dos prazos para obras que carregam um nível de incertezas e descontinuidades parece jogar por terra o sentido preventivo e cautelar do licenciamento e, concretamente, o recrudescimento dos conflitos sociais e ambientais.

## 2. O desmonte e o esgotamento de um pacto

No ano de 2007, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) foi mais uma vez reestruturado. Após a quebra da unicidade do Sistema, a partir da criação da Agência Nacional de Águas (ANA), em 2000, e do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), em 2006, desta vez foram os órgãos de controle. Após 18 anos assumindo a atribuição legal de proteção e conservação da natureza, além das competências de fiscalização e licenciamento ambiental de obras e atividades econômicas, o IBAMA foi dividido ao meio, dando origem ao ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), órgão que ficou responsável pela gestão das unidades de conservação, enquanto que para o IBAMA restou a exclusividade das funções de fiscalização e licenciamento ambiental.

Muito se falou à época que este processo foi o desdobramento da relação conflituosa envolvendo a Casa Civil, à época conduzida por Dilma Rousseff e a ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, envolvendo as críticas que o Executivo teria feito à condução do licenciamento ambiental de grandes obras na Amazônia, sobretudo o complexo de usinas do rio Madeira. No calor das disputas, o ex-presidente Lula chegou ao extremo de dizer “ou fazemos as hidrelétricas que temos que fazer, ou nós vamos entrar na era da energia nuclear” (LABORATÓRIO ESTADO, TRABALHO, TERRITÓRIO E NATUREZA, 2011). Para o governo, o IBAMA estaria atrasando a emissão de licenças ambientais e exigindo muitas condicionantes para os projetos, o que tornava o processo lento e burocrático. Em plena euforia do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), lançado também naquele mesmo ano, cujo objetivo era estimular o crescimento econômico a partir de investimentos em infraestrutura e nas exportações, não restou outra opção a não ser remover os obstáculos: Marina Silva saiu do ministério e o IBAMA estaria agora mais “dedicado” à função de licenciar as obras.

A crise institucional instalada no interior do Executivo federal abriu uma resolução negociada que obteve como desfecho a nomeação do novo ministro, o então secretário estadual do Ambiente do estado do Rio de Janeiro, à época, Carlos Minc, que teve credencial especial frente ao governo federal. Minc colecionava em apenas 17 meses à frente da secretaria do Rio de Janeiro 2.068 licenças ambientais concedidas no estado, uma média de 4 licenças expedidas por dia. O governo acreditava que Minc poderia implantar na esfera federal (e junto aos complexos hidrelétricos na Amazônia) o modelo de gestão e regulação adotado no estado do Rio, onde as empresas participam ativamente do licenciamento e são as principais protagonistas do processo.

Em 2008, quando tomou posse, Minc chegou a sinalizar que a meta “é reduzir o prazo total de licenciamentos para todos os tipos de projetos da média atual de 27 meses para 13 meses, numa diminuição, portanto, de mais da metade do prazo” (AGÊNCIA ESTADO, 2008). Isso porque Minc, no Rio de Janeiro, buscando agilizar os processos de licenciamento – alguns foram concedidos em apenas oito dias (no caso do COMPERJ em

apenas um ano) – contratou técnicos temporários através de um convênio de R\$ 28 milhões com a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN, o que lhe valeu mais tarde uma investigação na Comissão de Meio Ambiente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (MEIO AMBIENTE, 2008). Sem treinamento específico, os técnicos foram trabalhar no licenciamento de obras estratégicas, junto à Fundação Estadual do Meio Ambiente, garantindo celeridade aos processos e um estreitamento de relações com os proponentes. Por estas credenciais, entre maio de 2008 a março de 2010, quando saiu, Carlos Minc à frente do MMA assinou 7 decretos de criação de unidades de conservação e o IBAMA concedeu 260 autorizações para as obras do PAC, especialmente para as usinas do rio Madeira e de Belo Monte, no rio Xingu, sendo 152 licenças (prévias, de instalação e de operação), além de outras 108 autorizações de desmate para o avanço dos empreendimentos (SCOLESE, 2010).

Dois anos mais tarde, em 2012, a revisão do Código Florestal também assumiria uma roupagem política clara para influenciar o jogo de poder relativo à flexibilização da nova lei de florestas no Brasil e, no limite, os instrumentos de proteção ambiental. O ambiente político naquele momento afluía uma correlação de forças que colocou em questão a relação agricultura e florestas dentro de um contexto de forte expansão agrícola. O crescimento do mercado mundial de *commodities*, de um lado, e as restrições e critérios de ocupação, uso e manejo das florestas, de outro, amparadas pelo Código Florestal, configurou uma tensão política que envolvia, basicamente, as disputas em torno de “regras mais justas” de uso da terra pelo “produtor rural” e a forma como o proprietário privado deveria lidar com seu passivo ambiental.

Para o setor agrícola, o momento de crescimento do agronegócio exigia um remodelamento da legislação florestal, principalmente para responder as demandas mundiais por alimentos. O Ministro da Agricultura, à época, Roberto Rodrigues, chegou a afirmar, em setembro de 2012, em pleno calor dos debates sobre a revisão do Código Florestal, que “a demanda mundial por alimentos determinada pelo crescimento das populações nos levará a ocupar áreas hoje florestadas, sobretudo com cerrado. E faremos isso com

a melhor tecnologia tropical do planeta, e com a mais perfeita sustentabilidade e o Brasil seguirá o líder do agronegócio sustentável” (RODRIGUES, 2012a).

Rodrigues defendia a necessidade de um novo *Código Ambiental* no país com regras mais claras para o uso do solo e da água, com mecanismos de verificação e certificação, fatores que no futuro estarão presentes em todas as gôndolas dos supermercados, mostrando que toda a cadeia produtiva é sustentável; fomento às monoculturas arbóreas como uma oportunidade para a criação dos mecanismos de crédito de carbono florestal; fortalecimento da biotecnologia florestal; estímulo a pesquisas ligadas à sustentabilidade, como biotecnologia e nanotecnologia, além de dispositivos mais claros para corrigir algumas distorções, como por exemplo a definição das áreas de preservação permanente (RODRIGUES, 2012a). Ainda segundo Rodrigues “feitas essas mudanças, teremos afinal um instrumento definitivo a nortear o procedimento de produtores rurais de todo o país. E a paz reinará no campo, mesmo com a oposição de algumas pessoas que não leram o Código Florestal e não gostam dele” (RODRIGUES, 2012b).

As ideias de Rodrigues e toda a narrativa consensuada em torno do “agronegócio sustentável” e da “paz no campo”, ressoou as posições de algumas frações da classe dominante rural, em acordo com as bancadas partidárias interessadas no crescimento e na expansão do agronegócio. Tal consenso esteve ligado a dois aspectos. O primeiro deles seria a alta nos preços das *commodities* no mercado mundial, o que favoreceria o mercado brasileiro e o crescimento da fronteira agrícola. O segundo fator era a necessidade de “revisar” a *Moratória da Soja*<sup>4</sup> com o novo cenário internacional, já que o acordo foi assinado em julho de 2006, quando o preço da soja estava baixo e a pressão internacional dos varejistas europeus sobre a origem das matérias primas brasileiras ganhava força.

---

<sup>4</sup> Assinado por produtores, *tradings* da indústria de alimentos, organizações ambientalistas como o Greenpeace, WWF, Conservation Internacional e membros da ABIOVE (Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais) e ANEC (Associação Nacional dos Exportadores de Cereais) com o objetivo de desmatamento zero na Amazônia, esse acordo garantiu que comerciantes e mercados globais não comprassem soja cultivada na Amazônia em terras desmatadas depois de 2006. O acordo só foi assinado após a pressão internacional do mercado europeu que não queria comprar soja brasileira produzida pelo desmatamento, mas também porque o preço da soja estava baixo naquele momento.

Especificamente, a moratória restringiu a expansão da soja na Amazônia, dentro da política do desmatamento zero e tinha critérios mais restritivos do que o próprio Código Florestal. Na prática, a moratória vinha se sobrepondo à legislação florestal, o que acabou gerando resultados importantes, mas “travando” alguns empreendimentos. Mas com o cenário de aumento de preços, sobretudo em 2010 e 2011 a fronteira agrícola foi novamente reaquecida e a expansão da soja se tornou decisiva. O setor agrícola, com a cadeia da soja e a indústria varejista, desde 2008, reivindicavam uma “flexibilização da moratória” e uma legislação que pudesse acompanhar estas mudanças. Em abril de 2008, Carlos Lovatelli, presidente da ABIOVE, signatária da moratória, chegou a anunciar: “se alguém desmatar dentro da lei, vamos comprar. E já nesta safra” (BARROS, 2011).

Com a pressão do setor agrícola e o *lobby* dos congressistas, o novo Código Florestal foi aprovado em maio de 2012, com a Lei Federal nº 12.651 e trouxe um ambiente normativo mais favorável ao projeto político de avanço da fronteira agrícola. Com a publicação da nova lei, a data-base da moratória foi alterada para julho de 2008, ano de adesão do governo federal ao compromisso setorial e não mais julho de 2006. Esta alteração anistiou os desmatamentos ilegais em terras privadas até julho de 2008 e trouxe transformações paradigmáticas entre elas: “i) redução do patamar de proteção ambiental com diminuição das Áreas de Reserva Legal e de Preservação Permanente; ii) anistia do desmatamento ilegal em terras privadas; iii) criação de um mercado de compensações ambientais como forma de resolver o passivo ambiental que não foi anulado” (HEINRICH BÖLL, 2017). A aprovação deste Código foi também um ganho político para o avanço da pauta do agronegócio no Congresso Nacional. “Nada mais ilustrativo do que a fala pública da bancada ruralista em março de 2011 no relançamento da Frente Parlamentar da Agropecuária anunciando que tinham “força e objetivos” e que depois do Código Florestal estariam unidos para combater o que consideravam a farra de criação de unidades de conservação e áreas indígenas” (HEINRICH BÖLL, 2017).

Passados quase três anos, em novembro de 2015, apenas 20 dias depois do rompimento da barragem do Fundão, em Mariana-MG, considerado o maior desastre ambien-

tal do país, o governo de Minas Gerais aprovou em turno único, na Assembleia Legislativa, o Projeto de Lei nº 2.946/2015, proposto pelo Executivo, que trata da flexibilização do Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA-MG) e das regras do licenciamento (BERTONI; AMANCIO, 2015).

Como se não bastasse a profundidade do desastre, o PL foi aprovado mesmo diante das investigações criminais da Polícia Civil e dos inquéritos do Ministério Público Estadual, ambos de Minas Gerais, que acusavam a Samarco de dolo pela falta de manutenção da barragem e por excesso de material depositado, e o Estado por ter aceitado o não cumprimento de condicionantes ambientais importantes para a segurança da estrutura, como o Plano de Emergência em caso de ruptura, e por ter liberado as licenças de operação das barragens. Os órgãos de investigação apontaram a necessidade de maior rigor no licenciamento, maior controle social e envolvimento de populações atingidas, transparência nas informações e fiscalização sistemática. Alertaram também sobre o risco de ruptura de outras barragens, o sucateamento do DNPM (Departamento Nacional de Produção Mineral, hoje Agência Nacional de Mineração), o “automonitoramento ambiental” (onde o empreendedor possuiu o controle sobre o monitoramento e os dados por meio de pareceres externos de consultorias contratadas) e a pressão do poder econômico nos fóruns colegiados dos órgãos licenciadores. Três meses depois, como se nada tivesse acontecido, o projeto foi sancionado com a publicação da Lei nº 21.972, de 21/01/2016.

Projeto antigo e com forte adesão da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) o PL aprovado alterou o funcionamento do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM-MG), enfraquecendo a participação da sociedade e do Ministério Público. A lei garantiu a transferência do poder de decisão sobre licenciamento das Unidades Regionais Colegiadas (URC) – conselhos participativos que atuam nas diversas regiões e bacias hidrográficas do estado – para as Câmaras Técnicas do COPAM<sup>5</sup>. A despeito

---

<sup>5</sup> Um ano mais tarde, em 2016, o governo de Minas Gerais criou a Superintendência de Projetos Prioritários (SUPPRI), vinculada ao secretário de Estado de Meio Ambiente. A SUPPRI passou a definir prioridades de análise de licenciamento de empreendimentos, inclusive, por critérios políticos, retirando a competência de análise do corpo técnico das Superintendências Regionais de Meio Ambiente (Suprams) lotados nas regiões onde os empreendimentos são instalados (LEI.A, 2019).



das assimetrias de poder entre as partes, isso retirou do território impactado o poder de decidir e impôs também a redução do número de membros: ao contrário dos 20 membros das URCs, as câmaras técnicas possuem apenas 12, sem a presença do Ministério Público de Minas Gerais e com menor representatividade das entidades ligadas ao meio ambiente. Além disso, a lei permitiu ainda que o licenciamento ambiental de projetos causadores de significativo impacto ambiental, antes realizado em três fases distintas – licença prévia, de instalação e operação – fosse condensado em apenas uma etapa (licenciamento concomitante) (LEI.A, 2019).

A exposição de motivos do ex-governador Fernando Pimentel, do PT, foi a de garantir procedimentos simplificados no processo de licenciamento e, sobretudo, “estabelecer prazos” para as etapas de análise dos estudos técnicos avaliados pelos órgãos licenciadores quanto à viabilidade de projetos com potencial poluidor e degradador do ambiente, o que na visão de Pimentel é algo “muito moroso”. Ele chama de “antiquada” a legislação ambiental do estado, pois ela “simplesmente impõe multas e penalidades e não faz o que é necessário, que é exigir a reposição com projetos adequados tecnicamente e bem elaborados. Não queremos fiscais multando sem nenhum efeito em barragem que se rompeu porque não havia um projeto adequado” (BERTONI; AMANCIO, 2015).

Pela nova Lei, a Secretaria Estadual terá apenas 90 dias para expor suas manifestações conclusivas sobre qualquer projeto quanto a sua viabilidade social e ambiental, na primeira etapa; e de no máximo 180 dias, na segunda etapa, podendo o prazo ser ampliado para mais um ano quando houver exigência de estudos e relatórios de impacto ambiental. “O que nós não podemos permitir é o que aconteceu nesses últimos anos, em que empreendimento faz o pedido de licença ambiental, que fica dois, três, quatro, cinco anos para ser analisado. Isso é incompatível como qualquer país que queira desenvolvimento econômico” – disse Pimentel na coletiva de imprensa na sede da Samarco, no dia 08 de novembro de 2015, ao defender as “inovações” do PL, após sobrevoo das áreas

arrasadas pela lama de rejeitos (G1 MINAS, 2015). E rebatendo as críticas sobre a ideia de “flexibilização”, Pimentel esclarece: “não é para agilizar, é para reduzir prazos”.

Três meses antes, em agosto de 2015, o anúncio do pacote de medidas conhecido como *Agenda Brasil*, proposta concebida pelo ex-presidente do Senado, o peemedebista Renan Calheiros para combater a crise política e econômica do país apontou para a mesma direção: simplificar o licenciamento ambiental e agilizar a emissão de licenças para retomar o crescimento econômico. Calheiros e a cúpula do PMDB apresentaram uma plataforma de medidas jurídicas e legislativas, além de recomendações técnicas e normativas, organizadas em três campos prioritários: (I) melhoria do ambiente de negócios e infraestrutura, (II) equilíbrio fiscal, e (III) medidas de proteção social. No primeiro campo, das 10 medidas propostas como contribuições ao Legislativo para melhoria do ambiente de negócios, 3 tinham como foco a flexibilização de normas ambientais, especialmente o licenciamento<sup>6</sup>.

No caso das grandes obras do PAC, chamadas de “projetos estratégicos” a Agenda desatou e (re)colocou na pauta projetos de lei e apensados complementares, com várias propostas que vinham na mesma direção de simplificação de procedimentos, desburocratização e agilidade do rito processual. A Agenda, na verdade, recolocou na ordem do dia *cinco projetos de lei* que, desde 2004, buscavam enfatizar a importância da flexibilização e revisão de normas ambientais.

A justificativa de todas as propostas é a *morosidade do licenciamento* e o *excesso de procedimentos* e condicionantes ambientais. O posicionamento da CNI, por exemplo – que reúne 27 federações de indústrias, mais de 1.250 sindicatos e 350 mil empresas – reforça:

---

<sup>6</sup> As medidas incluem a) a revisão da legislação de licenciamento de investimentos na zona costeira, áreas naturais protegidas e cidades históricas, como forma de incentivar novos investimentos produtivos; b) o estímulo ao desenvolvimento turístico aproveitando o câmbio favorável, e a realização de megaeventos, incluindo a eliminação de vistos turísticos para mercados estratégicos, aliado a simplificação de licenciamento para construção de equipamentos e infraestrutura turística em cidades históricas, orla marítima e unidades de conservação e c) a consolidação da PEC das Obras Estruturantes, que estabelece “processo de fast-track para o licenciamento ambiental para obras estruturantes do PAC e dos programas de concessão, com prazos máximos para emissão de licenças; e simplificar procedimentos de licenciamento ambiental, com a consolidação ou codificação da legislação do setor, que é complexa e muito esparsa.

as principais reclamações do setor empresarial relacionam-se com os altos custos, com a demora e com o excesso de burocracia para a obtenção das licenças ambientais [...] o excesso de exigências ao longo de todo o processo de licenciamento, a falta de clareza na regulamentação, a falta de preparo dos técnicos dos órgãos ambientais, o excesso de condicionantes, a falta de informação específica em relação ao processo e aos estudos exigidos e a falta de fiscalização (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013, p. 19; 24).

Já o setor elétrico, na visão do Banco Mundial, entende que:

o maior desafio é reduzir significativamente o tempo dispendido para a emissão dos TdR [Termo de Referência] para a preparação do EIA [...] e a autonomia ilimitada conferida a integrantes do Ministério Público, que não encontra paralelo nos países examinados no âmbito do Estudo<sup>7</sup>, é importante fator para a falta de previsibilidade e cumprimento com os cronogramas do processo de licenciamento ambiental, pois permite que seus membros participem de atos técnicos ou administrativos típicos do órgão ambiental (BANCO MUNDIAL, 2008, p.07).

Com o crescimento destas reivindicações, estes pressupostos passaram a compor o escopo das propostas legislativas encaminhadas ao Congresso. A mais antiga delas e que desatou uma série de medidas complementares, incluindo proposições de emenda constitucional e revogação de normas infralegais, é o *PL nº 3.729/2004* (BRASIL, 2004), de autoria inicial de parlamentares do PT e posteriormente com adesão multipartidária, que tramita, atualmente, em regime de urgência para deliberação em plenário. O PL, ainda sob os trâmites da Câmara Federal, vem desde 2004 compilando propostas e apensados complementares para simplificar os procedimentos e ritos do licenciamento, sob a justificativa da “segurança jurídica” e da celeridade. O PL – que dispõe e regulamenta o licenciamento de obras com exigência de EIA/RIMA – é o projeto mais antigo que trata do assunto, e já agregou mais de 23 projetos de lei complementares, 41 pareceres em comissões e 18 pedidos de requerimento (BRASIL, 2004).

---

<sup>7</sup> Além do Brasil, o estudo aborda o licenciamento ambiental de projetos hidrelétricos nos Estados Unidos, Noruega, Colômbia, Indonésia, Alemanha, China e Canadá,

Conhecido como a *Lei Geral do Licenciamento*, este projeto tem ganhado adesão de amplos setores da sociedade por permitir que o licenciamento ambiental seja tratado em nível legal, e não, como acontece hoje, por meio de atos normativos de hierarquia inferior como as resoluções. No entanto, apesar de regulamentar a matéria em lei específica, o PL incorpora medidas de flexibilização e encurtamento de processos, redução do papel de órgãos públicos complementares e tratamento periférico para os aspectos cumulativos e sinérgicos dos impactos (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016). Apresenta ainda prazos máximos de manifestação conclusiva de licenciamento de no máximo até 6 meses para obras de grande impacto, recomenda a dispensa de licenciamento para atividades agropecuárias, conflita com a autonomia de municípios em casos de grandes obras e cria o chamado licenciamento “autodeclaratório”, deixando o processo mais flexível. Nos aspectos de participação social, o PL é um retrocesso, pois rebaixa a importância das audiências públicas e dos instrumentos de controle social dos empreendimentos. A proposta apresenta, como regra geral “a realização de uma única audiência pública apenas para o caso de licenciamento ordinário, ausente de qualquer previsão para o licenciamento simplificado ou corretivo” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016). Segundo o Seção Sindical Nacional do IBAMA,

a possibilidade criada em diversos dispositivos do PL para simplificação do processo de licenciamento, sem que haja nenhuma definição de conteúdo e métodos mínimos a serem utilizados em processos simplificados, resulta no sentimento de que a preocupação atendida nesses dispositivos do PL limita-se à ampliação da eficiência do processo de licenciamento ambiental, sem a contrapartida de assegurar um mínimo de qualidade – resultando assim em significativo risco de esvaziamento do instrumento licenciamento ambiental, nos casos em que houver simplificação (ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES FEDERAIS DA ÁREA AMBIENTAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016).

Embora seja justificada a relevância de regulamentação da matéria em lei específica, o PL nº 3.729/2004 tem servido de estímulo deliberado para uma corrida altamente danosa em torno da flexibilização do licenciamento, incluindo proposições de mudança

constitucional. Uma delas é a PEC nº 65/2012 (BRASIL, 2012), de autoria do senador Acir Gurgacz (PDT-RO) e relatada pelo ruralista Blairo Maggi. A PEC, que acabou sendo arquivada ao final da legislatura de 2018, mas que teve em abril de 2016 parecer favorável na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado é, dentre todas, a proposta mais grave de desmonte do licenciamento ambiental, justamente porque atinge diretamente e sugere mudanças na Constituição Federal, o que na prática facilita as demais iniciativas em curso.

Embora arquivada, a PEC foi duramente criticada por procuradores, movimentos sociais, ambientalistas e ex-ministros do meio ambiente, pois sugeria a inclusão ao parágrafo 7º do artigo 225 da Constituição Federal para estabelecer que a partir da apresentação do EIA (Estudo de Impacto Ambiental) pelo empreendedor, nenhuma obra poderá ser suspensa ou cancelada. Na proposta de substitutivo do parágrafo 7º “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”. Na justificativa, que também foi revestida de argumentos como “celeridade” e “segurança jurídica”, os propositores argumentam que uma vez iniciada a obra após a concessão da licença ambiental, ela “não poderá ser suspensa ou cancelada senão em face de fatos novos”. Mas enquanto a justificativa menciona licença, o texto da proposta fala em estudo prévio de impacto ambiental, dois instrumentos distintos na lei e que tornou o texto altamente confuso. Da maneira como a proposta foi redigida, a simples entrega do estudo de impacto ambiental aprova a obra, que se torna irrevogável, e por sua vez torna inócuo todo o licenciamento ambiental.

Na prática isso significa que o processo de licenciamento ambiental deixa de existir, pois a PEC visava liberar as obras apenas com a apresentação dos estudos iniciais e desobrigava o rito processual de avaliação técnica, que pela legislação é feito em três fases. Além disso, estimulava abertura para autorizações tácitas, fora do escopo do ordenamento jurídico, e impedia liminares de paralisação ou suspensão, se não houver fato novo, o que, no limite, pode pautar a própria competência do órgão ambiental. Apesar

de ter sido arquivada, o texto da PEC é um agravo aos instrumentos de prevenção de impactos, pois aponta a necessidade de implantação de obras independentemente das etapas do licenciamento.

Ainda no âmbito do Senado, o Projeto de Lei do Senado PLS nº 654/2015 (BRASIL, 2015b), de autoria do ex-senador Romero Jucá (PMDB-RR) e tendo como relator o parlamentar ruralista Blairo Maggi (PR-MT) também avança no sentido da flexibilização. O PLS, que faz parte da Agenda Brasil e está atualmente em tramitação, cria o *licenciamento ambiental especial*, um novo procedimento administrativo específico para licenciar empreendimentos considerados “estratégicos” e de “interesse nacional”, nomeados por decreto pelo Poder Executivo. A proposta define, em seu primeiro artigo, os projetos classificados como estratégicos: empreendimentos do setor de transporte e logística (sistema viário, hidroviário, ferroviário, aeroviário, portuário), do setor de energia (barragens), telecomunicações (linhas de transmissão) e exploração de recursos naturais (mineração, aquicultura). Na exposição de motivos, o PLS entende que o licenciamento é “o vilão do atraso dos investimentos que tanto necessita o País”, pois “atualmente, o processo de licenciamento ambiental estimula a morosidade, [...] a previsão de etapas repetitivas sem critérios razoáveis e sem a adequação de motivação” (BRASIL, 2015b). Para isso defende a incorporação dos princípios da celeridade, cooperação, economicidade e eficiência no processo administrativo, alterando o “foco” do processo: do monitoramento do impacto ambiental associado ao empreendimento para uma “gestão baseada em resultados, com ganhos para o setor produtivo e para toda a sociedade” (BRASIL, 2015b).

O chamado “procedimento especial” define protocolos simplificados, que incluem a supressão das fases do licenciamento (substituição das atuais LP, LI e LO por um *licenciamento unificado – licença integrada*), fixação de limites para condicionantes, análise e parecer conclusivo com prazos limitantes (apenas 10 dias!) para a manifestação de órgãos

complementares, como a FUNAI, a FCP e o IPHAN<sup>8</sup>. Segundo o Ministério Público Federal, a concessão de licença unificada, de uma só vez e a celeridade do rito processual com limites de condicionantes, poderá dificultar a correção de equívocos e omissões nos estudos ou adoção da melhor técnica conhecida para a devida tutela do meio ambiente e a [...] “excessiva ampliação da discricionariedade da agência ambiental licenciadora na dispensa de etapas e exigências técnicas, especialmente diante da ausência de mecanismos de controle social e, sobretudo, de autonomia dos órgãos licenciadores” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016)<sup>9</sup>.

Outra questão preocupante é a eliminação do único foro de participação social: a Audiência Pública. Em vez de ampliar a participação da sociedade e, sobretudo, das populações e comunidades atingidas, o PLS propõe um *Programa de Comunicação Ambiental*, executado pelo empreendedor, onde as empresas seriam responsáveis pelos esclarecimentos, informações e dúvidas relativas aos projetos. Na prática, isso representa um esvaziamento do sentido público do licenciamento e um silenciamento da sociedade (ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES FEDERAIS DA ÁREA AMBIENTAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016).

Ainda no Senado Federal, o PLS nº 602/2015 (BRASIL, 2015a), de autoria do ex-senador petista Delcídio do Amaral e relatada pelo ex-senador Flexa Ribeiro, do PSDB-PA, dis-

---

<sup>8</sup> Segundo o posicionamento da direção do IPHAN, “não há no PLS nenhuma previsão de que órgãos licenciadores consultem especificamente o Iphan. Em outras palavras, não há qualquer garantia de que o Iphan irá se manifestar nos comitês que serão formados, estejam eles a cargo dos órgãos licenciadores da União, Estados ou Municípios, sobretudo porque será operacionalmente impossível fazê-lo, considerando o prazo máximo de 10 dias, assim como as dimensões e as heterogeneidades do país. O resultado prático desta medida será a exclusão da proteção dos bens culturais acautelados da grande maioria dos processos de licenciamento” (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2015).

<sup>9</sup> Segundo o PLS 654, o órgão licenciador teria 60 dias para analisar o projeto e os estudos ambientais apresentados e solicitar esclarecimentos e emitir a licença prévia. Para isso, o PLS propõe uma redução do papel dos órgãos públicos intervenientes, como Comitês de Bacia, Defesa Civil, órgãos gestores de Unidades de Conservação, ao conferir prazos limitados e insuficientes para manifestação conclusiva. Propõe também o desmonte da participação social ao não prever a audiência pública como requisito obrigatório do processo de licenciamento. A expectativa, com isso é que o licenciamento de obras estratégicas não passe de 8 meses, quando na visão de Jucá, “pode levar até 5 anos” e que as licenças ambientais – prévia, de instalação e de operação – sejam emitidas de uma só vez. Conforme a Associação dos Servidores do Ministério do Meio Ambiente (ASSEMA), a Agenda “ignora a crise hídrica e energética ao desvalorizar o papel da preservação ambiental e sobrevalorizar a necessidade de um crescimento insustentável e ininterrupto da atividade econômica [...] ao propor o processo de “FastTrack” para o licenciamento ambiental” (ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015a).

põe sobre a criação do *Balcão Único do Licenciamento Ambiental* e estabelece procedimentos específicos de licenciamento para as obras consideradas estratégicas e prioritárias para o Estado. Embora com tramitação encerrada em 2018, na exposição de motivos, novamente o licenciamento é considerado um entrave. “Sabemos, que diversos empreendimentos necessários, como, por exemplo, os ligados ao setor elétrico, têm enfrentado severas dificuldades no licenciamento ambiental. O resultado tem sido o enorme atraso na concessão de licenças e o não menor prejuízo econômico e social” (BRASIL, 2015a).

O Balcão Único seria uma instância colegiada e consultiva, no âmbito do órgão licenciador federal, responsável pelas orientações e acompanhamento do licenciamento ambiental de obras consideradas prioritárias. Esta instância, no entanto, não prevê a participação da sociedade nas consultas, mas sim apenas os “órgãos de Estado”, como o IBAMA, o IPHAN, ICMBio e ministérios. De acordo o PLS nº 602, os integrantes do Balcão Único representarão seus órgãos de origem, com a atribuição de apresentar posicionamentos e pareceres conclusivos, diretamente à Presidência do Órgão Licenciador, independentemente de ratificação pelo órgão de origem. Ou seja, o Balcão Único poderá tomar decisões por todos os órgãos intervenientes sem sequer consultar o corpo técnico ou a direção destes órgãos. Os representantes de cada órgão terão a palavra absoluta sobre o posicionamento de todos os órgãos sobre os licenciamentos de empreendimentos estratégicos e prioritários para o Estado. E como recompensa por “agilizar” o licenciamento eliminando o tempo de consulta aos órgãos intervenientes cada um desses representantes receberá uma “gratificação de desempenho de atividade técnico-executiva e de suporte do meio ambiente”. Ou seja, significa a incorporação da meritocracia e a gestão baseada em resultados no processo licenciatório (ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES FEDERAIS DA ÁREA AMBIENTAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016).

Ainda na questão da flexibilidade das regras, a ex-ministra do Meio Ambiente, Izaabella Teixeira, desde 2011, também defendia “regras mais claras para o aperfeiçoamento do processo de tomada de decisão” e protocolos técnicos que disciplinem a manifesta-



ção de órgãos públicos no rito do licenciamento. Admitia a importância da “pauta social”, o que ela chamava de “socialização” do licenciamento, mas defendia novas regras para diminuir este aspecto, direcionando o licenciamento para a chamada “área ambiental”. “O licenciamento não é a ‘Geni’ das obras públicas, mas também não pode ser a cereja do bolo. Ele é apenas um instrumento de caráter preventivo e é dessa forma que deve ser tratado”, afirmou (BORGES, 2014).

As medidas de simplificação defendidas por Teixeira chegaram a ser reunidas na Portaria Interministerial nº 60 de 24 de março de 2015 (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015), que instituiu novos procedimentos de desburocratização e flexibilização em relação a participação de órgãos públicos da administração federal, como a FUNAI, a FCP, o IPHAN e o Ministério da Saúde. Essa normativa anunciou um pacote de regras que disciplinou as manifestações dos órgãos acerca de impactos ocorridos em terras indígenas, terras quilombolas, bens culturais acautelados e em áreas ou regiões de risco ou endêmicas para a malária; definiu prazos de manifestação e reduziu os espaços de negociação. Os órgãos passaram a ter o prazo máximo de 90 dias, contados a partir do recebimento dos estudos técnicos (EIA/RIMA), para, em regime conclusivo e sem poder de veto, apresentar *parecer único* sem poder propor condicionantes “que não digam respeito aos projetos” (BRAGANÇA, 2011).

Outro movimento importante, é o *projeto da ABEMA* (Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente) (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE, 2013). Entidade que congrega os órgãos ambientais estaduais, o projeto da ABEMA, protocolado no CONAMA sob o processo nº 02000.001845-32, também propõe uma nova governança regulatória, envolvendo setor público e privado, medidas de simplificação, dispensa de etapas e estudos, como de EIA/RIMA e “regras mais contemporâneas” de participação social e controle públicos. O projeto propõe a extinção das Resoluções CONAMA nº 01/1986 e nº 237/1997 e formula uma nova proposta de resolução. O projeto apresenta novas modalidades de licenciamento, como (a) o *licenciamento por adesão e compromisso*, no qual o proponente apenas adere a critérios e as

condições pré-estabelecidas, sem qualquer análise das peculiaridades do caso concreto e (b) o licenciamento por registro, de caráter declaratório, no qual o empreendedor insere em meio eletrônico os dados relativos ao empreendimento, resultando a emissão da licença. De acordo com a proposta, eventuais omissões, inverdades ou ausência de dados específicos do caso concreto que venham a provocar danos ambientais seriam resolvidas por meio de multas (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016).

Embora com regulamentações distintas, todas estas medidas possuem características comuns. Segundo o MPF, os projetos de lei em curso,

guardam similitude em relação a questões fundamentais: (a) prazos exíguos para análises técnicas de alta complexidade; (b) possibilidade da supressão de fases do procedimento de licenciamento, mesmo para projetos que envolvam atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente; (c) possibilidade de dispensa de documentos técnicos essenciais (EIA/RIMA, inclusive, mesmo para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental) e limitação na fixação de condicionantes nas licenças ambientais; (d) tratamento insuficiente para o tema da cumulatividade e sinergia de impactos para uma dada região, o que permite que vários projetos similares sejam analisados separadamente, ignorando-se o conjunto dos impactos negativos; (e) excessiva ampliação da discricionariedade do órgão licenciador na dispensa de etapas e exigências de estudos técnicos; e (f) reduzida participação e interferência de demais órgãos técnicos, sociedade civil e comunidade científica no procedimento de licenciamento, tudo em comparação à disciplina atual da matéria, hoje determinada pelas Resoluções CONAMA 01/86 e 237/1997 (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016, p. 07).

Como síntese do que foi apresentado até aqui, o **Quadro 1** apresenta as propostas legislativas de alteração e flexibilização das regras do licenciamento ambiental

**Quadro 1** - Síntese das propostas de alteração e flexibilização das regras do licenciamento ambiental.

Nº do Projeto	Situação	Autoria e Relatoria	Características
Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 654/2015	Em tramitação	Autoria: Senador Romero Jucá (PMDB-RR) Relator: Blairo Maggi (PR-MT)	Cria o “licenciamento ambiental especial” para obras estratégicas; gestão com base em resultados; licença integrada; protocolos simplificados; pare-

			cer único dos órgãos complementares;
PLS nº 602/2015	Tramitação encerrada em 2018	Autoria: Delcídio do Amaral (PT-MS) Relator: Flexa Ribeiro (PSDB-PA)	Cria o <i>Balcão Único do Licenciamento Ambiental</i> ; estabelece procedimentos específicos de licenciamento para as obras consideradas estratégicas para o Estado; incorporação da meritocracia e a gestão de resultados no processo licenciatório; gratificações por desempenho
PEC nº 65/2012	Tramitação encerrada em 2018	Autoria: Acir Gurgacz (PDT-RO) Relator: Blairo Maggi (PR-MT)	Altera o artigo 7º da CF; desmonte do rito processual; apresentação de EIA autoriza a implantação e continuidade da obra
PL nº 3.729/2004 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental) + 23 projetos de lei	Tramitação de urgência	Autoria: Luciano Zica (PT/SP), Walter Pinheiro (PT/BA), Zezéu Ribeiro, (PT/BA) e outros Relatoria: Ricardo Tripoli (PSDB-SP) e Mauro Pereira (PMDB-RS)	Agrega 23 projetos de lei complementares; redução do papel dos órgãos complementares; previsão de dispensa de EIA/RIMA; realização de uma única audiência pública
Processo nº 02000.001845-32	Em aberto	ABEMA (Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente)	Apresenta nova modalidade de licenciamento: licença por adesão e compromisso e licença por registro

Fonte: Congresso Nacional e Senado Federal. Elaboração própria.

Este conjunto de iniciativas reflete a correlação de forças na sociedade brasileira e os pactos políticos construídos pelo Executivo para facilitar a autorregulação do poder econômico e atender as reivindicações do empresariado e investidores em torno de uma economia liberalizada. Afinal de contas, o licenciamento é o grande culpado! Excessivamente burocrático, lento e complexo, com condicionantes e obrigações intermináveis.

Esvaziar as instâncias colegiadas, limitar pareceres técnicos e restringir a sociedade nos espaços de poder indica, então, que não há Estado sem o signo da divisão de classes, sem a capacidade de impor os interesses dos dominantes no conjunto da sociedade. Impedir ou restringir a atuação dos conselhos deliberativos ou excluir a exigência de audiência pública é acabar com o mínimo de abertura democrática do processo de licenciamento à crítica da sociedade. Afinal, a participação da sociedade engendra o nascimento

de uma série de controvérsias, problemas e alternativas que não são detectadas ou levadas em conta pelos consultores contratados pelas empresas e, deste modo, evita as manobras artificialmente realizadas para ocultar conflitos, ilegalidades e insuficiências que o processo concentra, dado a complexidade das dinâmicas analisadas (BARCELOS, 2018).

A defesa da celeridade e a correção de excessos, neste sentido, não é uma questão de aperfeiçoamento técnico e modernização como se faz acreditar, mas a manifestação de uma correlação de interesses e antagonismos que moldam as relações de poder e o contexto de disputas políticas no país. Enquanto que em países como a Alemanha, as empresas não tem poder de veto e decisão nos fóruns colegiados do licenciamento ambiental, no Brasil, são elas e suas entidades parceiras que controlam os conselhos decisórios e encaminham as decisões (LEI.A, 2019). Assim, as mudanças propostas nas regras do licenciamento se explicam muito mais pelo jogo de transformação da autoridade política e do conflito de classes na sociedade do que uma insuficiência da legislação. O que está em questão, portanto, é o esgotamento de um pacto político envolvendo a regulação ambiental, onde se busca muito mais um “licenciamento político” (aparelhamento do Estado) e uma economia cada vez mais livre da crítica social e do controle público.

### 3. Mecanismos de exceção e procedimentos tácitos

Em 2012, ainda no auge do preço das *commodities*, a discricionariedade do Estado mostrou como a ação política do Executivo pode abrir precedentes jurídicos de suspensão dos instrumentos de proteção ambiental (regimes especiais) e facilitar a implantação de grandes obras impactantes. Em 2012, pela primeira vez, a Presidência da República reduziu, por meio de Medida Provisória (MP nº 558/2012), os limites de sete unidades de conservação na Amazônia, sem qualquer tipo de consulta pública e apreciação técnica.

Totalizando mais de 91.300 hectares desafetados<sup>10</sup>, os limites de cinco unidades de conservação foram reduzidos no Pará no contexto do licenciamento e da viabilização do Complexo Hidrelétrico do Tapajós, no baixo/médio Tapajós, antes mesmo da aprovação dos estudos de impacto ambiental dos empreendimentos, considerados peças obrigatórias na avaliação. Esta manobra do executivo também se estendeu até Rondônia para atender a implantação das usinas de Jirau e Santo Antônio, no rio Madeira<sup>11</sup>; e mais tarde para a usina de Tabajara (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2012).

A MP, que mais tarde se transformou em lei (Lei Federal nº 12.678/2012) abriu um precedente suspensivo inédito na gestão e implementação de unidades de conservação, pois violou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC, Lei Federal nº 9.985/2000), que autoriza a redução ou ampliação de unidades de conservação apenas mediante legislação específica e com participação pública. Embora a manobra fosse questionada, esta ação apenas deu continuidade a MP nº 542/2011, que impôs, na mesma conduta, a redução dos limites de unidades de conservação para facilitar a implantação de usinas hidrelétricas na Amazônia sem consulta pública e justificativa amparada na lei.

Isso porque a Procuradoria Geral da República (PGR) ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF), Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4678 com pedido de liminar, questionando a MP 542/2011, e alegando que os atos não legislam sobre matéria de natureza urgente (justificativa do governo) já que não se justificaria a edição de uma MP com o propósito de facilitar a implantação de projetos que sequer tiveram apreciadas, aprovadas e emitidas as licenças ambientais. Soma-se ainda as “52 emendas apresentadas durante a tramitação da MP [que] evidenciam a fragilidade do procedimento adotado pelo governo para alterar os limites das áreas” (FUTADA, 2012). As propostas previam desde renegociações de operações de crédito e dívidas, passando por alterações da categoria

---

<sup>10</sup> Segundo o Instituto Socioambiental, esta área foi recalculada e ficou em cerca de 86 mil hectares.

<sup>11</sup> “A implementação das UHEs do Rio Madeira já havia gerado alterações nas UCs locais, inclusive em 13 UCs estaduais de Rondônia, com revogações, alterações de limites e permutas de áreas entre o governo do estado e o governo federal” (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2012).

das UCs, até alterações de seus limites para possibilitar projetos de mineração e facilitar o licenciamento de obras (FUTADA, 2012).

A suspensão de garantias previstas em lei federal quanto à proteção ambiental das unidades de conservação constituiu, na Amazônia, uma verdadeira conjuntura de “testagem” de novos procedimentos e manobras de exceção em pleno rito licenciatório federal. Um exemplo disso foi a manobra que permitiu colocar, no contexto dos licenciamentos federais, o uso de forças militares de Estado em situações específicas de conflito para impor consensos e dissensos dentro do limite do sistema político e das disputas sociais, numa constante apelação às técnicas de governamentalidade como mecanismo de afirmação da ordem e do direito.

Afinal, em situações extremas – como em grandes calamidades, revoltas, conflitos – o Estado precisa agir *emergencialmente* para reestabelecer o funcionamento da ordem social, mesmo que para isso ele tenha que suspender as garantias individuais e, portanto, deixar de lado a própria lei e impor, no extremo de sua autoridade, incluindo a força, novas condições de ordenamento social que possam superar o “estado de crise”. São em situações de *emergência permanente* (AGAMBEN, 2004) que o Estado pode justificar, excepcionalmente, a criação de sistemas regulatórios excepcionais e o uso de forças estatais para determinadas situações conflituosas que exigem o “reestabelecimento da ordem”.

No caso da implantação das hidrelétricas na Amazônia entre 2008 a 2013, o Executivo Federal mobilizou medidas legais excepcionais, como decretos federais e portarias interministeriais, para criar formas legalizadas de intervenção do Estado, em situações em que a ordem econômica foi contrariada ou impedida.

Em 2013, o governo federal – por meio do Decreto Presidencial nº 7.957 de 12 de março de 2013 – criou o *Gabinete Permanente de Gestão Integrada para a Proteção do Meio Ambiente* e regulamentou a atuação das Forças Armadas na proteção ambiental. Este decreto foi publicado no contexto do conflito envolvendo as populações do Baixo Tapajós e os complexos hidrelétricos da região em pleno processo prévio de licenciamento. Os

indígenas da região, especialmente os Mundurucus se mobilizaram contrários à construção das barragens no Tapajós, temendo transformações drásticas na região, como conflitos fundiários, paralisação na demarcação de terras, aumento do desmatamento e violação do modo de vida local. Reivindicavam também que não aceitariam estudos para usinas em suas terras, enquanto não fosse realizada a consulta prévia que a Convenção 169 da OIT obriga.

Pela situação de tensão social, o Executivo mobilizou o decreto presidencial para autorizar o uso das Forças Armadas (a Força Nacional de Segurança) na cobertura e auxílio à realização de levantamentos e laudos técnicos da área de estudo dos projetos das barragens, provocando uma verdadeira *militarização* do processo de licenciamento ambiental. A regulamentação do uso da força foi legitimada pelo Ministério da Justiça a partir da Portaria nº 1.035 de 25 de março de 2013, que regulamentou usos específicos da Força Nacional de Segurança como “garantir incolumidade das pessoas, do patrimônio e a manutenção da ordem pública nos locais em que se desenvolvem as obras, demarcações, serviços e demais atividades atinentes ao Ministério de Minas e Energia”.

A partir destes dispositivos legais, a Justiça Federal autorizou, ainda em 2013, a *Operação Tapajós*, operação que foi planejada para garantir segurança às obras do complexo hidroelétrico do Tapajós e conter toda a onda de conflitos envolvendo populações indígenas e ribeirinhas. A Operação Tapajós, mesmo diante de versões conflitantes do próprio governo sobre os objetivos da operação e sob intenso questionamento do MPF, mobilizou dezenas de militares da Força Nacional e policiais federais até Itaituba, no Pará, para apoiar cerca de 80 pesquisadores, entre biólogos, engenheiros florestais e técnicos responsáveis pelo levantamento de fauna e flora no médio Tapajós para compor, entre outros estudos, o Estudo de Impacto Ambiental da usina hidrelétrica de São Luiz do Tapajós (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2012). A própria Advocacia Geral da União também anunciou que a operação visava garantir o cumprimento do cronograma dos estudos de impacto da usina. Na visão do Conselho Indigenista Missionário, CIMI,

[...] o governo federal demonstra que não está disposto a ouvir as populações afetadas pelos grandes projetos, a exemplo das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), substituindo os instrumentos legais de escuta às comunidades – como a consulta prévia assegurada pela Convenção 169 da OIT – pela força repressora do Estado e transformando os conflitos socioambientais em casos de intervenção militar (RODRIGUES, 2013).

A partir deste decreto e da experiência com as hidrelétricas na Amazônia, operações militares passaram a acompanhar equipes técnicas nas áreas afetadas pelos empreendimentos a fim de realizar os estudos necessários à obtenção das licenças (RODRIGUES, 2013). O levantamento de informações, como os diagnósticos ambientais e os trabalhos de campo e reconhecimento, ficaram sob a tutela da força, desmontando o sentido público da avaliação.

Apesar do empresariado pleitear mudanças mais robustas e estruturais no marco legal do licenciamento, assim como indicam os projetos de lei e de emendas constitucionais, as medidas de exceção como vimos acima permitem maior agilidade aos processos de licenciamento, principalmente quando combinadas com outras manobras tácitas de suspensão e afrouxamento das regras. Uma delas é a *fragmentação do processo de licenciamento*, manobra que tem garantido a inevitabilidade dos projetos e, portanto, sua viabilidade. A fragmentação consiste em licenciar cada componente do projeto (estruturas, instalações, equipamentos, obras) de forma segmentada, dentro de um modelo de avaliação que divide o real em porções mensuráveis, produzindo uma avaliação de “peças separadas”. Isso tem gerado uma forma compartimentada de avaliação ambiental, fracionamento de licenças, inexorabilidade das propostas, ocultação do aspecto relacional e sinérgico das transformações e uma corrida pela validação dos projetos, já que cada componente é imprescindível para o funcionamento total dos empreendimentos<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Entende-se que a própria legislação ambiental prevê o licenciamento em separado de estruturas e projetos para melhor compreender os impactos e efeitos causados. Nas Resoluções CONAMA nº 01/1986 e nº 237/1997 este assunto é tratado de forma aprofundada, inclusive apontando quais empreendimentos devem ser licenciados. Porém, entende-se que este tratamento em separado dos impactos é insuficiente para uma avaliação ampla, abrangente e sinérgica, visto que todas as estruturas licenciadas de um projeto operam de forma integrada e, portanto, os impactos, riscos e efeitos decorrentes desta integração são cumulativos e sinérgicos.



Em vários casos no país, a fragmentação do licenciamento tem escondido sobreposições, combinações e misturas, cumulatividade e sinergias possíveis dos danos ocorridos; mas, também, incertezas, fatos não conclusivos, vulnerabilidades, interseções ainda não vistas nos projetos. Com a fragmentação se escondem as situações de desigualdade, assimetrias e conflitos, enfrentando os “impactos” a partir da mensuração técnica e científica das “partes componentes” do projeto. Com isso, perde-se de vista não só os efeitos sinérgicos e cumulativos, mas a dimensão de conjunto dos processos sociais na sua relação com a natureza e a existência de relações entre sujeitos sociais indissociados do meio em que habitam (ZHOURI, 2014).

No licenciamento do Projeto Minas Rio, empreendimento minero-portuário localizado entre os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, o processo de avaliação ambiental foi conduzido de forma fragmentada, onde cada “fase do projeto” (mina, mineroduto e porto) foi avaliada por um órgão ambiental específico, percorrendo três esferas de competência distintas. Esta manobra conformou toda uma fragmentação da análise de impacto quanto ao “olhar de conjunto” da obra, ou seja, flexibilizou-se a integração do projeto com as demais partes ao qual se filia, curvando-se à análise isolada de cada trecho construído (BARCELOS, 2018).

Alguns danos ambientais, além de secundarizados pela análise em separado, tiveram prorrogados sua mitigação a partir do fatiamento dos atos administrativos. A Licença de Instalação da mina, por exemplo, foi fragmentada em fase 1 e 2, “LI-1 e LI-2”, expressando casuísmos e manobras associadas ao não cumprimento total ou parcial de condicionantes (PEREIRA *et al.* 2017, p. 19). Este fatiamento por si só já torna o processo arbitrário, visto se tratar de um procedimento não previsto na legislação atual, já que toda licença é um ato administrativo único e indivisível. Além disso, acelerou a implantação das obras sem que a mitigação dos impactos identificados fosse efetivada, precarizando

ainda mais a vida da população e prorrogando as medidas que poderiam minimizar o dano ambiental e o sofrimento das famílias<sup>13</sup>.

De forma geral, a fragmentação tornou-se regra nos licenciamentos, a exceção daqueles que não foram licenciados. Nas hidrelétricas do rio Madeira, Jirau e Santo Antônio, a fragmentação deixou de fora da análise geral as linhas de transmissão e a hidrovia, ocultando os efeitos conjuntos e transfronteiriços; permitiu a aprovação técnica mesmo diante da inexistência de informações acumuladas sobre a bacia do Madeira e autorizou o projeto sem a devida consulta e envolvimento da Bolívia e do Peru nos estudos (LABORATÓRIO ESTADO, TRABALHO, TERRITÓRIO E NATUREZA, 2011). No caso dos projetos de silvicultura no Espírito Santo e Bahia, o fracionamento dos plantios por meio dos projetos de “fomento florestal” enquadrou as propostas em licenciamentos simplificados e sem a exigência de estudos integrados. Ao fragmentar e descentralizar os plantios em centenas de contratos com pequenos e médios agricultores, os projetos de fomento impulsionaram a expansão dos monocultivos sem uma avaliação robusta e sinérgica dos efeitos, o que acabou provocando impactos em cadeia em diversas áreas rurais, como o uso de agrotóxicos e extinção de pequenos cursos d’água (LABORATÓRIO ESTADO, TRABALHO, TERRITÓRIO E NATUREZA, 2011).

Esta percepção fragmentada da realidade tem aprofundado, neste sentido, a instabilidade, as incertezas e combinações conflitantes entre usos e sentidos dados ao território e os antagonismos estruturais à sociedade. Ora, acima de tudo, o fatiamento do licenciamento em processos de avaliação em separado só interessa quem quer uniformizar o espaço social, individualizar os sujeitos, agilizar a inexorabilidade dos projetos e conferir um tratamento de igualdade para situações profundamente desiguais. A noção de fracionamento traz uma perspectiva analítica que tem como princípio geral a harmoniza-

---

<sup>13</sup> Esta fragmentação acabou provocando um efeito mimético de fragmentação dos atingidos e da análise de impactos ambientais e a declaração da inexorabilidade da obra, já que uma parte licenciada não funciona sem a outra. Um dos efeitos foi a criação da categoria de “atingidos emergenciais” para os moradores de duas comunidades e que tiveram seus processos de pré-negociação acelerados, enquanto que famílias na mesma situação, em outras três comunidades, também diretamente atingidas, tiveram processos e ritmos de negociação distintos, sendo que algumas delas não foram sequer procuradas e ainda separadas de seus parentes vizinhos.

ção e a eliminação do dissenso e uma tentativa de escamotear os conflitos decorrentes da luta de diferentes sujeitos. Afinal, não há impacto que seja isolado ou estático.

Assim, o que está em jogo com estes regimes excepcionais e fragmentados não é apenas a fragilidade da avaliação ou da leitura simplista da realidade por conta das sucessivas separações e suspensões, mas, acima de tudo, o esvaziamento dos antagonismos e das forças do dissenso. Em termos da política ambiental, que envolve direitos difusos e coletivos, adotar a lógica do choque frontal, da inevitabilidade, do fato consumado só aprofunda o princípio da celeridade e a lógica liberalizante da regulação.

#### 4. A violência institucional

Entendemos que os empreendedores representam um dos atores interessados no licenciamento ambiental e devem sim ser ouvidos pelo IBAMA, porém temos clareza de que assumir o discurso dos empreendedores como o discurso da autarquia atenta contra os princípios que deveriam nos guiar. Não aceitaremos que, por meio da deturpação dos princípios de nossa autarquia, seja cerceado o nosso trabalho e os empreendedores recebam tratamento especial, em detrimento de os demais grupos sociais interessados no licenciamento ambiental. [...] “Queimar” ou “enxugar” etapas para ganhar tempo pode prejudicar totalmente a racionalidade do processo e reduzir a efetividade do licenciamento ambiental, tornando o procedimento meramente burocrático (ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015b).

O posicionamento é das entidades representativas dos servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente do IBAMA, ICMBio e Ministério do Meio Ambiente em manifesto em defesa de um licenciamento público e tecnicamente realizado. É um posicionamento em defesa da carreira profissional por valorização e autonomia. É um posicionamento contra as pressões sofridas, intimidações e até ameaças de morte contra servidores federais. E são muitos aqueles e aquelas que vêm sendo coagidos e assediados por estarem em defesa dos bens públicos, e como servidores públicos perseguidos por se oporem às tentativas de influência e pressão política de grandes grupos econômicos

interessados em fragilizar as normas do licenciamento ambiental e esvaziar a sociedade do processo. As denúncias que têm sido feitas pelas seções sindicais que representam os trabalhadores de órgãos ambientais que atuam no licenciamento federal nas últimas duas décadas. São denúncias que mostram evidências de desmonte normativo pelo qual passa a legislação ambiental e uma violência política e institucional sistemática, que tem levado o processo a um terreno hostil e violador.

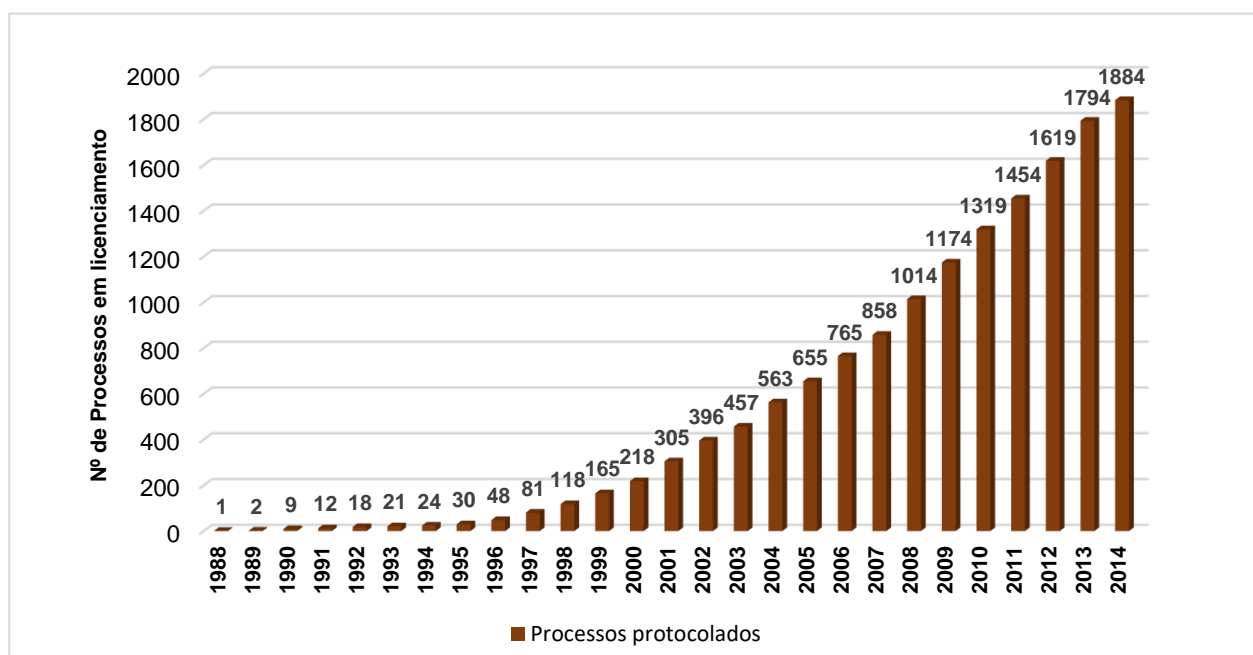
Conforme se sabe, as últimas duas décadas foram marcadas pela implantação de grandes programas estratégicos no país, como o PAC e a IIRSA, trazendo uma carteira enorme de projetos de infraestrutura e a exigência de emissão de licenças ambientais que validem as obras. A demanda de trabalho no IBAMA, por exemplo, subiu assustadoramente com o protocolo de vários estudos e requerimentos para análise de projetos. Para se ter uma ideia, em 2013, quando o ciclo das *commodities* perdia força, o IBAMA tinha em análise para fins de licenciamento federal 395 processos para obras de geração e transmissão de energia (sendo 71 do PAC); 642 processos para obras ligadas aos transportes (rodovias, ferrovias, portos) (143 do PAC); 288 processos de empreendimentos da cadeia de petróleo e gás e mais 538 outros processos, nos ramos da mineração, construção de dutos, exploração de recursos hídricos (FORATTINI, 2013).

O crescimento dos protocolos de licenciamento ambiental federal refletia as mudanças ocorridas nos últimos anos, seja no plano macroeconômico, seja no plano institucional e normativo e revelava a abrangência dos empreendimentos previstos e implantados no país. O crescimento do megaextrativismo mineral e agrícola e os pactos geopolíticos em torno de mais fluidez na economia do continente (o regionalismo aberto) fez impulsionar este crescimento por meio de uma carteira de megaprojetos e transformou o país num gigantesco “canteiro de obras”, o que disparou toda uma corrida pelo licenciamento.

O **Gráfico 1** mostra a evolução de entrada dos processos submetidos ao rito do licenciamento federal que, diga-se de passagem, avalia obras de alto impacto ambiental, com alto potencial poluidor e com abrangência regional e nacional. Em 2014, 1.884 pro-

cessos de licenciamento estavam em análise na autarquia, sendo 273 (14,5%) referentes a obras do PAC (TOLEDO, 2014).

**Gráfico 1:** Evolução do número de processos de licenciamento ambiental federal protocolados no IBAMA (1988-2014).



Fonte: Toledo, 2014. Elaboração própria.

No plano institucional, esta curva é ainda mais abrupta e o volume de processos ainda maior se considerarmos que o IBAMA tem transferido aos estados alguns pedidos de licenciamento ambiental de projetos. Desde 2011, a Lei Complementar nº 140 estabelece instrumentos de cooperação institucional entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do ambiente. Com a LC nº 140/2011, alguns projetos de grande porte e com impactos regionais e nacionais que anteriormente estavam sob responsabilidade do IBAMA foram descentralizados para os órgãos estaduais, como foi o caso do Complexo Industrial Portuário do Açú, no estado do Rio de Janeiro, considerada a maior obra portuária das Américas (ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS, 2011). Assim, é importante perceber que o crescimento dos processos federais ocorreu paralelamente

à descentralização de protocolos de projetos aos órgãos estaduais e municipais, o que evidencia que a curva de protocolos é ainda maior.

Esta tendência exponencial de crescimento dos processos administrativos, a partir do início da década de 2000, repercutiu no planejamento estratégico de alguns setores, como preconizou o Plano Decenal de Expansão de Energia e o Plano Nacional de Logística e Transporte<sup>14</sup>. Segundo Gisela Forattini (2013), entre 2011 e 2020 o IBAMA estava mobilizado para conduzir o licenciamento de 32.450 km de linhas de transmissão, representando mais de 76% da expansão planejada no país. No período de 2012 a 2015 a previsão era de mais de 8.000 km de rodovias e próximo de 12.750 km de ferrovias; e após este período a previsão era de mais 8.400 km e mais 9.250 km de estradas e ferrovias, respectivamente para serem licenciadas. No transporte hidroviário, o IBAMA responde pela regularização de oito hidrovias, sendo uma delas do PAC. Na mineração, 34% dos projetos de extração de minério de ferro e 79% dos empreendimentos de extração de cobre está sob licenciamento no órgão. Na cadeia do petróleo e gás, a agenda do IBAMA inclui/incluía o licenciamento da exploração, produção, transporte e processamento de óleo e gás, planos emergenciais de proteção da costa, avaliação ambiental de área sedimentar, além de monitoramentos.

Visivelmente, exigir um licenciamento rigoroso, consistente, com participação popular e controle públicos, comprometido com a defesa e proteção do patrimônio ambiental frente aos danos e riscos causados por megaprojetos é praticamente impensável diante deste cenário. E isso, sobretudo, porque

o aumento progressivo na quantidade de processos de licenciamento ambiental ativos no IBAMA não foi acompanhado por crescimento proporcional de seu quadro de servidores. Em 2004, eram 157 técnicos atuando em

---

<sup>14</sup> Até o governo de Michel Temer (2016-2018), este planejamento foi alterado e se concentrou no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), por meio da Medida Provisória nº 727 de 12 de maio de 2016. O PPI foi destinado à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização, o que na prática consolida os programas de privatização da economia. Mesmo com estas modificações, os dados apresentados no planejamento da infraestrutura mostram a robustez e a grandeza dos projetos e, ao mesmo tempo, a pressão sobre os órgãos licenciadores.

563 processos ativos; em 2014, passamos a 428 técnicos em 1.884 processos ativos (dados de set/2014). Ou seja, o aumento no número de técnicos foi de 273%, enquanto que o de processos ativos foi 335%. Já havia sobrecarga para os técnicos naquele momento, mas é evidente que a situação atual é ainda mais grave. Ressaltamos ainda que a autarquia como um todo se encontra ameaçada de esvaziamento, pois já conta com quase 700 cargos vagos e 51,6% de seus aproximadamente 4.000 servidores ativos em todo o país podem se aposentar ainda em 2015 (ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015b)<sup>15</sup>.

Além do número exorbitante de processos, os analistas ambientais sentiram a precarização do trabalho, com cortes salariais e congelamento de despesas discricionárias. De acordo com o ASIBAMA-Nacional, desde 2002, quando a carreira de Especialista em Meio Ambiente foi criada, as perdas salariais acumuladas chegaram a 60% em relação à evolução do salário mínimo. A remuneração da carreira é a mais baixa dentre outras que possuem atribuições similares e representa 49,04% da remuneração da carreira de Especialista em Recursos Hídricos (Agência Nacional de Águas) e de fiscal agropecuário (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) e 62,87% da carreira de Infraestrutura de Transportes (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes). Soma-se a isso a paralisia das despesas do Ministério do Meio Ambiente – que prevê atividades importantes no rito do licenciamento, assim como atividades de fiscalização e auditoria ambiental – permanece praticamente inalterada e com cortes massivos. Entre 2007 e 2010, enquanto as despesas discricionárias do Ministério das Cidades cresciam 570% e dos Transportes 282%, as do Ministério do Meio Ambiente apresentaram ínfimo crescimento de 5% (YOUNG, 2011).

Se a busca pela flexibilização tem apostado na simplificação de regras (e em alguns casos a supressão) para simplificar o licenciamento, acreditando que isso seja capaz de aliviar o trabalho interno e cotidiano dos analistas, já que suas funções estariam mais uniformizadas, é porque não se quer acreditar na melhoria das condições de trabalho dos

---

<sup>15</sup> É bom lembrar que a situação dos órgãos estaduais de meio ambiente, assim como dos municipais é ainda mais precária e com deficiências estruturais, como planos de carreira, estrutura física, reduções orçamentárias, ausência de organização sindical, entre outras, o que acaba por fragilizar todo o processo de licenciamento.

analistas como requisito de um licenciamento tecnicamente consistente e rigoroso. Não é por mudanças nas regras e nos procedimentos que os analistas têm lutado nestes últimos anos. Pelo contrário. Eles inclusive defendem maior uso e aprofundamento dos instrumentos de AIA no contexto de grandes projetos, como a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e a Avaliação Ambiental Integrada (AAI). Eles reivindicam, no contrapelo, por autonomia decisória, melhores condições de trabalho, livre comunicação e aumento de participação social nos processos. A flexibilização, ao contrário, vem sendo denunciada pelas seções sindicais dos servidores [Associação dos Servidores do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (ASIBAMA); Associação dos Servidores do Ministério do Meio Ambiente (ASSEMMA); Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do IBAMA (ASCEMA)] por não enfrentar problemas como assédios e falta de autonomia, estes, sim, problemas centrais. O manifesto da ASIBAMA-Nacional, de 31 de março de 2012, apontava:

Além de todos esses problemas estruturais e técnicos, soma-se a pressão de: alterar pareceres, diminuir e retirar condicionantes de licenças, evitar vistorias e autuações, e diversas violações ao bom e devido cumprimento do exercício legal de nossas atribuições. Por fim, é recorrente que os gestores desconsiderem recomendações dos técnicos e adotem posturas e decisões contrárias. Situação gravíssima que se tornou cotidiana, embora até este momento, velada. Questionamos a atuação da cooperação internacional no Ministério do Meio Ambiente e a forma como os organismos internacionais interferem na gestão do órgão. Também apontamos a direção privatista que MMA vem assumindo, esvaziando agendas de participação e controle social e estreitando laços com o setor privado, o que contraria o interesse público que o órgão deve defender (ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, 2012).

Além disso, outros posicionamentos do sindicato denunciaram condições precárias de trabalho, principalmente no interior, sucateamento dos prédios da autarquia, em alguns casos em situação insalubre, evasão de carreira, deterioração de equipamentos e



ingerências de diretores sobre as decisões técnicas a respeito das avaliações ambientais dos empreendimentos. As denúncias revelaram que os pareceres técnicos e as propostas de mitigação e monitoramento ambiental foram constantemente recusadas ou desconsideradas pelas diretorias, que acabavam cedendo aos interesses dos empreendedores, conforme ocorreu com a CGPEG-IBAMA (Coordenação Geral de Petróleo e Gás), no Rio de Janeiro.

A complexidade que estas questões foram tomando atingiu a autonomia da carreira e foi conformando situações de violência e assédio institucional. O posicionamento de alguns servidores e equipes técnicas frente aos empreendimentos e, sobretudo, quando apoiaram as denúncias da população quanto aos impactos serviram de pretexto para perseguições de analistas.

A oposição que fez o Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Federal de Guapimirim – APA Guapimirim (maior e último reduto de manguezal da Baía de Guanabara), no Rio de Janeiro, à alternativa locacional do Complexo Petroquímico da Petrobras (COMPERJ) custou a exoneração do chefe da unidade, à época, o biólogo Breno Herrera. A tentativa de exoneração foi discutida em Brasília, entre o presidente do ICMBio e a ministra do Meio Ambiente e foi motivada por divergências políticas frente ao COMPERJ.

Breno, junto do Conselho, reprovou a escolha locacional do COMPERJ. O projeto previa, no leste metropolitano, em Itaboraí, a instalação de grandes refinarias e infraestruturas físicas no interior do Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense, área que reúne 30 unidades de conservação na região central do estado. Os analistas da APA afirmavam, com base na experiência de gestão da unidade, que a pavimentação do complexo e de suas cercanias poderia alterar o regime hidrológico de infiltração das bacias da região, aumentando progressivamente o assoreamento de rios, dos mangues e da baía de Guanabara. Relatavam também a possibilidade de aumento da chuva ácida por conta dos efluentes atmosféricos emitidos (impacto previsto nos estudos ambientais) e de todo o efeito que isso poderia causar à população e aos ecossistemas do leste metropolitano (TAVARES, 2012).

A pressão política que se estendeu sobre os conselheiros e, especificamente, sobre Breno Herrera se intensificou ainda mais quando o Conselho se posicionou contrário à construção da hidrovía no rio Guaxindiba em plena APA, obra que levaria os equipamentos industriais pesados estocados no porto do Rio de Janeiro até o canteiro de obras do COMPERJ, usando a Baía de Guanabara e os rios da APA (TAVARES, 2012). O posicionamento guardava total coerência com as diretrizes do plano de manejo da APA e com o próprio processo licenciatório do COMPERJ, especialmente porque tanto a APA quanto a Estação Ecológica Guanabara (ESEC Guanabara) foram consideradas *invioláveis* por condicionante da licença prévia do COMPERJ e, assim, não se poderia prever nenhum tipo de empreendimento nestas áreas. Quer dizer, o Conselho estava totalmente coerente com as exigências da licença prévia.

Em abril de 2012, Breno Herrera recebeu a notícia de sua exoneração de um dos diretores do ICMBio. A notícia repercutiu tanto que “as caixas postais do Ministério do Meio Ambiente, da Petrobrás e do ICMBio foram inundadas por cartas de importantes entidades como o Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, que está vinculado à Unesco, de universidades, como UFRJ, de associações de pesca, de associações de direitos humanos” (TAVARES, 2012). Houve também um ato público de ambientalistas em frente a ALERJ repudiando o anúncio da exoneração.

Estas tentativas de intimidação de analistas e sucateamento dos órgãos também atingiu as instâncias e coordenadorias que monitoram os danos ambientais de grandes projetos sobre territórios indígenas. Os ataques à FUNAI também foram frontais e colocou em risco todo um trabalho (já altamente precarizado) de monitoramento e fiscalização dos impactos sobre terras indígenas.

Em março de 2017, o governo de Michel Temer assinou decreto extinguindo 87 cargos comissionados específicos da FUNAI, responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da ação de grandes empresas em terras indígenas, especialmente na Amazônia. Os cortes anunciados pelo governo federal atingiram especialmente a Coordenação Geral de Licenciamento (CGLIC) e as Coordenações Técnicas Regionais (CTLs), áreas estratégi-

cas que são responsáveis por analisar grandes empreendimentos em terras indígenas, cuidar do licenciamento, as contrapartidas e fazer o trabalho de receber e levar demandas ao poder público.

Os cortes atingiram, por exemplo, servidores responsáveis por fiscalizar obras chave como hidrelétricas na Bacia do Tapajós, a linha de transmissão entre Manaus e Boa Vista, a mina da Belo Sun (PA) e várias rodovias no Mato Grosso, como a MT-242 e BR-158. Agora, a CGLIC tem dez técnicos para analisar cerca de três mil processos de licenciamento: 300 para cada trabalhador (ANGELO, 2017).

Segundo Dinamam Tuxá, membro da Coordenação Executiva da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), o desmonte das coordenações de licenciamento da FUNAI serviu apenas para agilizar a emissão de licenças inescrupulosas, emperrar a demarcação de terras e enfraquecer o trabalho de base. “Isso é tudo o que a gente temia. Porque os cargos que estão sendo extintos são exatamente o do braço da Funai (CGLIC) que trabalha “*in loco*” nos territórios, fazendo um mapeamento das demandas, e é a ponte com o poder público e a sociedade. Com a ausência dele dentro do órgão, além do seu papel fiscalizador, agora as atrocidades serão cometidas” (ANGELO, 2017).

Outros atos de cerceamento foram os impedimentos normativos e decisões autoritárias que impediram o exercício pleno da profissão. Foi o caso da atividade de fiscalização ambiental federal no âmbito do licenciamento. Em 2011, por meio do MEMO IBAMA nº 358 de setembro de 2011 (que circulou em todas as superintendências estaduais) as atividades de fiscalização e monitoramento de empreendimentos licenciados pelo IBAMA foram retiradas das superintendências regionais, e concentradas na Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) e na Diretoria de Proteção Ambiental (DEPRO) do instituto, ambas situadas em Brasília. Na prática, isso restringiu a competência de fiscais lotados nas 27 superintendências estaduais, que poderiam acompanhar os projetos de uma forma mais sistemática, e concentrou o poder de discricionariedade do que deve ou não ser fiscalizado nas diretorias, conforme o sindicato dos servidores afirmou a época. Com isso, as manifestações e/ou questionamentos acerca dos empreendimentos por parte de

setores do IBAMA ficaram sob a vigilância e o “filtro de Brasília”, que passou a concentrar a atuação sobre os empreendedores.

Na mesma direção, em 2012 – após sucessivas autuações do IBAMA nos empreendimentos sob licenciamento – as portarias de fiscalização de todos os/as servidores/as do IBAMA “foram autoritariamente revogadas, sem nenhuma comunicação prévia ou justificativa. Desprovidos da Portaria, os analistas ambientais não podem atuar como fiscais, não podem aplicar multas, notificações ou embargos, perdem o poder de polícia” (ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES FEDERAIS DA ÁREA AMBIENTAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2015).

Estas ingerências, “decisões de gabinete”, intimidações e práticas de autoridade confirmam cada vez mais as tentativas de desmontar a estrutura institucional responsável pelo licenciamento, assim como qualquer possibilidade de controle público do processo para dar agilidade aos projetos econômicos de interesse estatal e privado. As funções cada vez mais concentradas, deliberações extraordinárias e excessivas sem consulta prévia, exclusões de projetos ambientais e de medidas mitigadoras por parte de diretorias e presidências refletiu um poder cada vez maior de barganha dos empreendedores, o que os servidores vem chamando de “autoregulação do licenciamento” “no qual os empreendedores e suas consultoras subcontratadas para elaboração dos Estudos Ambientais serão responsáveis pela proposição das medidas de avaliação e monitoramento fragilizando a função do IBAMA e seu protagonismo”.

Na prática, o processo de licenciamento ficou capturado por grandes interesses econômicos que atuam no sentido de impor um novo modelo de regulação conformado a escala nacional. Todas as tentativas se basearam numa ampla desregulação política e institucional com base num *laissez faire* normativo e na retirada da centralidade pública dos assuntos relacionados ao meio ambiente (BARCELOS, 2018).

Literalmente é preciso resistir aos ataques, conforme anunciou a nota pública da ASIBAMA em 2015, já que tudo indica que o tempo do licenciamento se “ajustou” ao tempo do capital. Ou seja, o que foi visto nestes últimos tempos não foi apenas uma mu-

dança normativa na base da lei, mas uma transformação na correlação de forças da sociedade e uma mudança da autoridade política de decidir, gerando situações cada vez mais excepcionais. Por isso, não se trata de compreender o licenciamento apenas como um processo puramente técnico, impessoal, com um quadro de funcionários. Trata-se, no fundo, de uma arena política por onde se disputa a legitimidade dos projetos da sociedade e as configurações territoriais possíveis.

## **Alguns apontamentos finais**

A “prova de fogo” que está por trás de todo este movimento é a perda qualitativa da democracia e um abuso da força estatal e do capital. Quando um Estado se diz democrático é porque não se pode considerar-se em guerra com seus cidadãos (BOBBIO, 1994). Em nome dos direitos, não se pode declarar guerra para aqueles que não fizeram da guerra seu fundamento. Neste aspecto, o poder de coação, violência e desmonte praticado pelo Estado transformou-se em arbítrio e mostrou sua real vocação de agir com a força e sob o signo da divisão de classe.

No plano regulatório, com regras cada vez mais flexíveis, suspensas e simplificadas, a proteção do ambiente e das condições de vida da população tem se tornado cada vez mais vulneráveis e com consequências desastrosas. Pois, afinal, os instrumentos e procedimentos de precaver e identificar os possíveis danos ambientais e sociais de um projeto têm sido flexibilizados em nome da autorregulação e da celeridade nos processos de licenciamento ambiental.

A partir das propostas legislativas e das inúmeras simplificações, cortes e suspensões pode-se perceber como o Estado se relaciona como os (seus) interesses econômicos para pavimentar um caminho liberalizante na política ambiental. O Executivo e o Legislativo ao elaborarem ou revisarem leis e procedimentos legais para garantir “celeridade” aos projetos, converteu sua função extraeconômica em privilégio de classe. Isso porque

o Estado “ao não exercer dialogicamente o seu papel de regulador da vida econômica termina por dar a “poderosos atores não-estatais [...] controle sobre as vidas e o bem-estar das vastas populações” (VIEIRA; XAVIER, 2013, p. 85).

Com isso, o Estado além de não se prestar à defesa e legitimação de direitos coletivos e difusos, também não efetiva sua prerrogativa constitucional e cautelar que consagrou como obrigação do Poder Público, a defesa, preservação e garantia de efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas também às funções de substituição e regulação do mercado com vistas ao bem comum. (VIEIRA; XAVIER, 2013). Assim, o modelo de “autolicensing” e liberalização amplia as possibilidades de expansão desregulada do grande capital, sobretudo com a abertura de novas fronteiras de negócios em terras indígenas e unidades de conservação, e aprofunda, com isso, situações de conflito e a precarização das condições de vida de várias populações submetidas aos efeitos dos grandes empreendimentos.

Militarizar o processo de diagnóstico ambiental dos empreendimentos, sucatear o trabalho dos servidores ou esvaziar as instâncias colegiadas do licenciamento só tende a recrudescer as tensões sociais e as injustiças em torno da agenda econômica. Como um processo de gestão do território, todo este movimento de flexibilização e desmonte do licenciamento só vem a ampliar a formação de *territórios precarizados e vulneráveis*, configurações territoriais marcadas pela instabilidade e pelo conflito, por perdas e sacrifícios de todos os tipos. No fundo, quando o Estado se curva ao jogo dos empreendedores, maior será a chancela da força e maior serão as possibilidades de precarização territorial.

## Referências

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGÊNCIA ESTADO. Minc anuncia pacote para acelerar licenças ambientais. **Diário do Nordeste**. 2008. 17/06/2008. Disponível em:

<<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pais/minc-anuncia-pacote-para-acelerar-licencas-ambientais-1.877009?page=5>>. Acesso em 14/08/2016.

ANGELO, Maurício. Funai sofre novo golpe – ruralistas, mineradoras e empreiteiros agradecem. **INESC**. 28/03/2017. Disponível em: <<http://amazonia.inesc.org.br/materias/funai-sofre-novo-golpe-ruralistas-mineradoras-e-empreiteiros-agradecem/>>. Acesso em 12/11/2017.

ANTUNES, Ricardo. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio. (orgs.). **La Ciudadania Negada: Políticas de Exclusión en la Educación y el Trabajo**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000. p. 37-50.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE (ABEMA). **Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil**. José Carlos Carvalho (org.) Brasília: ABEMA, 2013.

ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS (AGB). **Relatório dos Impactos Socioambientais do Complexo Industrial Portuário do Açú**. Relatório Técnico. Rio de Janeiro, 2011.

324

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Servidores do IBAMA denunciam pressões de Governo Federal por Licenças de obras do PAC**. Carta Pública. 31/05/2012. In: Amazônia Notícia e Informação. Disponível em: <<https://amazonia.org.br/2012/06/servidores-do-ibama-denunciam-pessos-de-governo-federal-por-licencas-de-obras-do-pac/>>. Acesso em 25/05/2017.

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Carta aberta: é impossível “salvar” o Brasil destruindo o Brasil**. Carta Pública. 10/08/2015a. Disponível em: <<https://suaassemma.wordpress.com/2015/08/10/carta-aberta-e-impossivel-salvar-o-brasil-destruindo-o-brasil/>>. Acesso em 09/12/2016.

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Licenciamento ambiental: o barato e rápido sai mais caro para todos**. Carta Pública. 03/06/2015b. Disponível em: <<http://www.ascemanacional.org.br/licenciamento-ambiental-o-barato-e-rapido-sai-mais-carro-para-todos/>>. Acesso em 12/08/2017.

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES FEDERAIS DA ÁREA AMBIENTAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Licenciamento Ambiental Federal: resistindo aos ataques**. Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do IBAMA. Nota. 2015.

20/08/2015. Disponível em: <<http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2015/08/LICENCIAMENTO-AMBIENTAL-FEDERAL.pdf>>. Acesso em 12/10/2017.

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES FEDERAIS DA ÁREA AMBIENTAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Crítica ao desmonte do Licenciamento Ambiental**. Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do IBAMA. Nota. 2016. 03/06/2016. Disponível em: <<http://asibamario.blogspot.com/2016/06/critica-ao-desmonte-do-licenciamento.html>>. Acesso em 12/10/2017.

AZEVEDO, Alan. **Impactos ambientais são também sociais?** Revista Grenpeace. Debate verde. nº 3. 2015. Disponível em: <<http://revistagreenpeace.org/debate-verde/impactos-ambientais-tambem-sao-sociais/>>. Acesso em 12/09/2017.

BANCO MUNDIAL. **Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate**. Escritório do Banco Mundial no Brasil. Volume I: Relatório Síntese, 2008.

BARCELOS, Eduardo A. S. **Geografia e Grandes Projetos: ecologia, política e economia no capitalismo de fronteira**. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

BARROS, Bettina. Código Florestal enterrará a moratória da soja. **Valor**, 30/06/2011. In: Instituto Humanitas Unisinos, 2011. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/173-noticias/noticias-2011/44864-codigo-florestal-enterrara-moratoria-da-soja>>. Acesso em 25/10/2017.

BERTONI, Estêvão; AMÂNCIO, Thiago. **Projeto que acelera licença ambiental a mineradoras é aprovado em Minas**. Folha de São Paulo. 2015. 25/11/2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/11/1711113-projeto-que-acelera-licenca-ambiental-a-mineradoras-e-aprovado-em-minas.shtml>>. Acesso em 25/10/2017.

BOBBIO, Norbert. **As ideologias e o poder em crise**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994.

BORGES, André. **Licenciamento Ambiental vai mudar**. O Estado de São Paulo. 05/08/2014. In: Amazônia Notícia e Informação. Disponível em: <<https://amazonia.org.br/2014/08/licenciamento-ambiental-vai-mudar/>>. Acesso em 19/05/2016.



- BRAGANÇA, Daniele. **Entenda as novas regras para licenciamento ambiental**. Portal O Eco. 25/11/2011. Disponível em: <<http://www.oeco.com.br/reportagens/25424-entenda-as-novas-regras-para-licenciamento-ambiental/>>. Acesso em 12/09/2017.
- BRASIL. **Projeto de Emenda Constitucional PEC nº 65/2012**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>>. Acesso em 05/10/2017.
- BRASIL. **Projeto de Lei do Senado PLS nº 602/2015a**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123104>>. Acesso em 25/10/2017.
- BRASIL. **Projeto de Lei do Senado PLS nº 654/2015b**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>>. Acesso em 11/08/2017.
- BRASIL. **Projeto de Lei Federal nº 3.729/2004**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25711>>. Acesso em 23/10/2017.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Proposta da Indústria para o aprimoramento do licenciamento ambiental**. Gerencia Executiva de Meio Ambiente e Sustentabilidade. Brasília, 2013.
- ECODEBATE. **Nova presidente do Ibama quer afrouxar regras de licenciamento**. Portal Eco Debate, 2015. 05/06/2015. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2015/06/05/nova-presidente-do-ibama-quer-afrouxar-regras-de-licenciamento/>>. Acesso em 12/10/2017.
- FORATTINI, Gisela. **Licenciamento Ambiental Federal: encontro com os superintendentes do IBAMA**. Brasília. Diretoria de Licenciamento Ambiental DILIC/IBAMA. Palestra. 2013. Disponível em: <<https://slideplayer.com.br/slide/1850365/>>. Acesso em 11/02/2018.
- FUTADA, Silvia de Melo. **MP que reduz Unidades de Conservação agora é lei**. Instituto Socioambiental. 27/06/2012. In: Povos Indígenas no Brasil. Disponível em: <<https://pib.socioambiental.org/pt/Not%C3%ADcias?id=114741>>. Acesso em 26/11/2016.
- G1 MINAS. **PL que flexibiliza licenciamento ambiental em MG é aprovado**. 25/11/2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2015/11/pl-que-flexibiliza-licenciamento-ambiental-em-mg-e-aprovado.html>>. Acesso em 12/09/2017.

- HEINRICH BÖLL. **Desmonte da legislação ambiental e do Estado: dois lados de uma mesma moeda.** Heinrich Böll Brasil. 01/11/2017. Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2017/11/01/desmonte-da-legislacao-ambiental-e-do-estado-dois-lados-de-uma-mesma-moeda>>. Acesso em 25/11/2017.
- INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Posicionamento do Iphan em relação ao PLS 654/2015.** Nota. 01/12/2015. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/3414>>. Acesso em 08/11/2017.
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Dilma reduz Unidades de Conservação na Amazônia para viabilizar hidrelétricas. 13/01/2012. In: **Unidades de Conservação do Brasil.** Disponível em: <<https://uc.socioambiental.org/noticia/137478>>. Acesso em 12/09/2017.
- LABORATÓRIO ESTADO, TRABALHO, TERRITÓRIO E NATUREZA (ETTERN/UFRJ). **Projeto Avaliação de Equidade Ambiental: como instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento.** Relatório Síntese. Rio de Janeiro, 2011.
- LEI.A. **O desmonte dos conselhos e o aparelhamento das câmaras decisórias do licenciamento ambiental em Minas Gerais.** Série O Caminho do Licenciamento Ambiental. Blog. 19/03/2019. Disponível em: <<http://blog.leia.org.br/o-desmonte-dos-conselhos-e-o-aparelhamento-das-camaras-decisorias-do-licenciamento-ambiental-em-minas-gerais/>>. Acesso em 10/04/2019.
- MALAGODI, Marco A. S. Geografias do dissenso: Sobre conflitos, justiça ambiental e cartografia social no Brasil. **Espaço e Economia.** v. 1, n° 1, pp. 01-12, 2012.
- MEIO AMBIENTE. Minc chega para acelerar o licenciamento. **Folha do Meio Ambiente.** 2008. 23/05/2008. Disponível em: <<https://folhadomeio.com.br/2mma188/>>. Acesso em 10/05/2016.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Portaria Interministerial nº 60 de 24 de março de 2015.** Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria\\_Interministerial\\_60\\_de\\_24\\_de\\_marco\\_de\\_2015.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_Interministerial_60_de_24_de_marco_de_2015.pdf)>. Acesso em 12/09/2017.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Deficiências em estudos de impacto ambiental: síntese de uma experiência.** – Brasília: Ministério Público Federal/4ª Câmara de Coordenação e Revisão; Escola Superior do Ministério Público da União, 2004.

- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **MPF/PA questiona MME e Secretaria Geral da Presidência sobre operação no Tapajós**. Assessoria de Comunicação. 2012. Disponível em: <<https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/100431946/mpf-pa-questiona-mme-e-secretaria-geral-da-presidencia-sobre-operacao-no-tapajos?ref=amp>>. Acesso em 24/08/2017.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Carta de princípios sobre a importância do licenciamento ambiental e sua manutenção em todas as estâncias da sociedade brasileira**. Carta de Princípios. Ministério Público Federal. 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/regiao3/sala-de-imprensa/docs/2016/audiencialicenciamentoambiental-cartadeprincipios.pdf>>. Acesso em 15/02/2017.
- PEREIRA, Denise C.; SANTOS, Emilene K. M.; GUERRA, Patrícia G. T. Desenvolvimento, mineração e comunidades atingidas: a face visível dos conflitos socioambientais. **Revista Internacional de Direitos Humanos e Empresas**. v. 1, nº 2, pp. 01-30, 2017.
- RODRIGUES, Alex. Justiça autoriza Força Nacional a acompanhar estudo sobre impactos de usinas no Tapajós. **Agência Brasil**. 27/03/2013. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-03-27/justica-autoriza-forca-nacional-acompanhar-estudo-sobre-impactos-de-usinas-no-tapajos>>. Acesso em 27/06/2016
- RODRIGUES, Roberto. Rumos do agronegócio brasileiro. **Folha de São Paulo**. Tendências: Debate, p. A3. 2012a. 27/09/2012. Disponível em: <<https://pib.socioambiental.org/en/Not%C3%ADcias?id=117410>>. Acesso em 27/06/2016.
- RODRIGUES, Roberto. O Código e as Florestas Plantadas. **Folha de São Paulo**: Novas projeções para o Agro. 2012b. 05/05/2012. In: GV Agro. 2012. Disponível em: <<https://gvagro.fgv.br/sites/gvagro.fgv.br/files/file/05%2019%202012%20%20O%20C%C3%93DIGO%20E%20AS%20FLORESTAS%20PLANTADAS.pdf>>. Acesso em 06/10/2016.
- SCOLESE, Eduardo. MMA assinou, na gestão Minc, 152 licenças para obras e criou apenas 7 unidades de conservação. **Folha de São Paulo**. 2010. 16/03/2010. In: Portal Eco-Debate. 2010. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2010/03/16/mma-assinou-na-gestao-minc-152-licencas-para-obras-e-criou-apenas-7-unidades-de-conservacao/>>. Acesso em 15/08/2017.
- TAVARES, Viviane. **Entrevista: Breno Herrera**. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. Fiocruz. 24/07/2012. Disponível em:

<<http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/os-orgaos-ambientais-estao-sofrendo-uma-pessao-evidente-da-agenda>>. Acesso em 12/11/2017.

TOLEDO, Thomaz M. **Licenciamento Ambiental Federal**. Brasília. Diretoria de Licenciamento Ambiental DILIC/IBAMA. Palestra. 2014.

VIEIRA, Larissa P. O.; XAVIER, Juliana B. A atuação do Estado frente à indústria mineradora em Conceição do Mato Dentro/MG como instrumento de (in)efetivação do texto constitucional. **Em Debate**. nº 9, pp. 74-89, 2013.

YOUNG, Carlos Eduardo. Enquanto o PAC engorda, gastos ambientais estão estagnados. **O Eco**. 01/11/2011. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/colunas/carlos-eduardo-young/25404-enquanto-o-pac-engorda-gastos-ambientais-estao-estagnados/>>. Acesso em 15/09/2017.

ZHOURI, Andréa L. Mapeando Desigualdades Ambientais: Mineração e desregulação ambiental. In.: ZHOURI, Andréa; VALENCIO, Norma (orgs.). **Formas de matar, de morrer e de resistir: Limites da resolução negociada de conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 111-141.

**Eduardo Álvares da Silva Barcelos** é professor do Curso Técnico em Meio Ambiente e do Programa de Pós Graduação *Latu Senso* em Meio Ambiente e Agroecologia do IF Baiano, campus Valença. Integrante do Observatório Socioterritorial do Baixo Sul (OBSUL/IFBaiano). É parceiro e cartógrafo da Campanha Nacional em Defesa do Cerrado. **E-mail:** [eduardo.barcelos@ifbaiano.edu.br](mailto:eduardo.barcelos@ifbaiano.edu.br)

Artigo enviado em 13/09/2020 e aprovado em 26/11/2020.