

## **ATOS DE “ESTADO” E FLEXIBILIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: REFORMULAÇÕES NORMATIVAS ANTAGÔNICAS AOS DIREITOS DOS POVOS TRADICIONAIS**

### **ACTS OF “STATE” AND THE FLEXIBILITY OF ENVIRONMENTAL LICENSING: NORMATIVE REFORMULATIONS ANTAGONISTIC TO THE RIGHTS OF TRADITIONAL POPULATIONS**

**Selma Solange Monteiro Santos**

*Universidade Federal do Pará-UFPA*

#### **Resumo**

Reformulações dos procedimentos de licenciamento ambiental constituem tema central dos debates no campo legislativo, culminando na emergência de atos de “Estado” (BOURDIEU, 2014), notadamente projetos de leis do Congresso Nacional. Nesse contexto, o artigo analisa efeitos da eventual aprovação destes atos normativos sobre os direitos dos povos tradicionais, diante. Desta forma, enunciados, interesses e classificações adjacentes às alterações legais são discutidos a partir da questão central: como o uso comum dos territórios e a proteção dos direitos dos povos tradicionais são abrangidos nas propostas de reformulação do licenciamento ambiental? A fragilização do licenciamento concebida nos projetos legislativos analisados remete a processos que facilitam a apropriação dos recursos naturais por megaempreendimentos econômicos e impõem restrições aos direitos sociais, ambientais, territoriais e étnicos, cujos efeitos sinérgicos se alinham as demais propostas de flexibilização da legislação -fim da demarcação das terras indígenas, permissão da mineração nestes territórios, estrangeirização das terras, novo código da mineração- são tendentes a destruição da natureza e ao genocídio dos povos tradicionais.

**Palavras chaves:** atos de “Estado”, flexibilização, licenciamento ambiental, povos tradicionais.

#### **Abstract**

Reformulation of environmental licensing procedures are a central point of the debates in the legislative field, culminating in the emergence of acts of “State” (BOURDIEU, 2014), notably National Congress draft bills. In this context, the article analyzes the effects of the approval of such normative acts on the rights of the traditional populations. In this way, statements, interests and classifications adjacent to

the legal changes are discussed from this central question: how are the common use of territories and the protection of the rights of traditional populations being covered in the proposals for reformulating environmental licensing? The weakening of the licensing as conceived in the analyzed legislative projects refers to processes that facilitate the appropriation of natural resources by economic mega-enterprises and impose restrictions on social, environmental, territorial and ethnic rights, whose synergistic effects are in line with the other proposals for more flexible legislation - end of demarcation of indigenous lands, permission to mine in these territories, foreignization of lands, new mining code - and tend to destroy nature and cause the genocide of traditional populations.

**Keyword:** acts of "State", flexibility, environmental licensing, traditional populations.

## Introdução

Dentre os instrumentos de implementação da Política Nacional de Meio Ambiente, o licenciamento ambiental tem papel de destaque. Farias (2013) e Antunes (2015) o classificam com o mecanismo basilar de defesa ambiental, pois através dele o Estado impõe condições para o planejamento, instalação e funcionamento das atividades de modo a assegurar o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como condição essencial à saúde e à qualidade de vida. Em concordância, Zhouri (2011) destaca que o instrumento corresponde a um avanço institucional na área ambiental, instituído no final do regime militar.

A despeito desta relevância na legislação ambiental brasileira, as mais de quatro décadas de execução do licenciamento são caracterizadas por inúmeras controvérsias quanto à efetividade de sua implementação, residindo desafios à concretização de seus princípios norteadores diante dos antagonismos e efeitos deletérios permitidos à natureza e aos povos tradicionais, decorrentes de megaempreendimentos licenciados.

De fato, diversos autores manifestam a ineficiência do procedimento, cujas práticas são marcadas por problemas estruturais precursores de violações territoriais, sociais e ambientais, como : aprovação de estudos de impacto ambiental de péssima qualidade, deslocamentos forçados, desalojamentos, expropriações, acordos não cumpridos perdas de vínculos sociais, indenizações irrisórias ou não realizadas, encenação de audiências públicas, completa desconsideração das comunidades rurais, quilombolas e povos indígenas nas análises do órgão licenciador (órgão licenciador (AGUIAR, 2017; BRONZ, 2016; FELIPPE et al. 2016; BARAÚNA; MARIN, 2011; HERNANDEZ, 2015; AGOSTINI; BERGOLD, 2013 ; FLEURY; ALMEIDA, 2013 ; PEREIRA, 2011; ZUCARELLI, 2011; ZHOURI, OLIVEIRA; LASCHEFSKI, 2011).

As denúncias e questionamentos em âmbito do procedimento não estão restritos aos agentes ligados à pesquisa acadêmica, aos povos prejudicados, aos ambientalistas, aos movimentos por justiça ambiental, à defesa de direitos humanos e aos órgãos com autonomia administrativa como o Ministério Público e a Defensoria Pública. Com diferentes motivações e interesses, o licenciamento ambiental também é tema central de

debates no campo político – arena em que são forjados os dispositivos regulamentadores da sua aplicação – na qual atua o Estado por meio de suas esferas executiva, legislativa e judiciária, com agentes que operam adstritos a grupos econômicos e financeiros.

Neste campo regulatório, os debates culminam na emergência de novos atos para reformulação do licenciamento ambiental, notadamente a concepção de leis por parte do Congresso Nacional e de resoluções pelos órgãos ambientais estaduais. Analisar os principais efeitos aos povos tradicionais da eventual aprovação dos atos de “Estado” formulados para alterar os procedimentos do licenciamento ambiental, constitui o objetivo deste artigo. Com este intuito os enunciados, interesses e classificações adjacentes às alterações legais são discutidos a partir da questão central: como o uso comum dos territórios e a proteção dos direitos sociais e ambientais dos povos tradicionais são abrangidos nas propostas de reformulação do licenciamento ambiental?

Nesse sentido, as reflexões são esboçadas a partir de um quadro teórico-interpretativo alinhado aos conceitos de atos de Estado (BOURDIEU, 2014), classificações (FOUCAULT, 1999) e paradigma da adequação ambiental (ZHOURI, 2008), os quais permitiram formular a seguinte hipótese central: as propostas de reformulação do licenciamento ambiental impõem um sistema de normas flexibilizantes de feições neoliberais na qual a ideia do comum, ligada aos povos tradicionais, é abrangida a partir de uma lógica privatizante pautada na mercadorização da natureza, individualização da relações e desestruturação das condições sociais de existência.

A base empírica, objeto de estudo, compõe-se dos projetos legislativos em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, contendo dispositivos para alterar as atuais regras do licenciamento, em especial a Constituição Federal, a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6938/1981) e a Resolução 237/1997, do Conselho Nacional de Meio Ambiente. Na análise efetuada, excluíram-se as emendas dos projetos que foram aprovadas nas Comissões do Congresso Nacional e as proposições legislativas arquivadas. Ademais, foram investigadas as justificativas concomitantes aos textos regulamentares, os documentos substitutivos e discursos, confrontados aos decretos, resoluções e portarias vigentes sobre o licenciamento ambiental.

As discussões apresentadas no escopo do artigo estão agrupadas em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira identifica a Proposta de Emenda à Constituição (PEC), os Projetos de Lei do Senado (PLS) e da Câmara (PL) alteradores das normatizações do licenciamento ambiental, complexificando-os como atos de “Estado”. Na segunda seção, são evidenciados os agentes políticos e empresariais adstritos à alteração do licenciamento, revelando os interesses econômicos imbricados aos atos legislativos, a partir da análise das justificativas, enunciados e discursos no qual estrutura um ideário em prol da segurança nacional, celeridade processual, desenvolvimento, modernização e sustentabilidade, utilizados para adequar o meio ambiente às pretensões neoliberais por meio da flexibilização do licenciamento. O regime de classificações aduzidos nas propostas flexibilizantes é discutido na terceira seção, esquadriando a essencialidade dos enquadramentos à consiliação dos interesses privantes. Posteriormente, as flexibilizações, atinentes a eventual aprovação dos projetos, são debatidas, além de evidenciadas as táticas e estratégias regionais de

simplificação e dispensa de licenciamento ambiental para os empreendimentos econômicos.

As questões analisadas permitem inferir que a fragilização do licenciamento ambiental concebida nos projetos legislativos remete a um processo eivado de antagonismos, os quais facilitam a apropriação dos recursos naturais por megaempreendimentos econômicos e impõem restrições aos direitos sociais, ambientais, políticos e territoriais, cujos efeitos sinérgicos as demais flexibilizações da legislação – Fim da demarcação das terras indígenas, permissão da mineração nestes territórios, estrangeirização das terras, novo código da mineração – são tendentes a destruição da natureza e ao genocídio dos povos tradicionais.

### **Atos de “Estado” para reformulação da legislação atinente ao licenciamento ambiental**

O sistema normativo brasileiro qualifica o licenciamento ambiental como o instrumento basilar obrigatório para a compatibilização dos interesses econômicos dos empreendimentos à viabilidade ambiental e social do lugar onde se instalam (Farias, 2013; Antunes, 2015). Por conseguinte, a licença ambiental constitui-se como o ato administrativo legítimo no qual o Estado, “estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor”, para “localizar, instalar, ampliar e operar” as atividades utilizadoras de recursos naturais ou que possam causar degradação ambiental (CONAMA, 1997 p. 932).

Consoante essas definições, é possível interpretar que os procedimentos que envolvem o licenciamento ambiental, seus regramentos e a consequente emissão de licenças são atos de “Estado”<sup>17</sup>, os quais de acordo com Bourdieu (2014), são atos políticos legítimos, executados por agentes que possuem autoridade simbólica e que produzem efeitos em uma realidade social. Desta forma, estes atos engendram um ideário de legalidade, consensualidade e coletividade.

A legitimidade do ato de “Estado” é a dimensão que o oficializa, pautada na crença da legalidade dos princípios que fundamentam a necessidade de existência do ato, onde a ordem jurídica é essencial para o estabelecimento de consensos sociais, à medida que indica o limite do que é legal ou aceitável (BOURDIEU, 2014). Destarte, a legitimidade do licenciamento ambiental pode ser atribuída pelos princípios jurídicos socialmente aceitos e regras explícitas que o regulam como ato político necessário ao controle socioambiental dos empreendimentos econômicos.

Estes princípios de proteção ambiental, legitimadores do licenciamento, estão descritos na Política Nacional de Meio Ambiente e recepcionados pela Constituição Federal de 1988, dos quais se destacam os: da prevenção, da precaução, da função socioambiental da propriedade, do poluidor-pagador, da informação ambiental, da reparação ou responsabilidade e da participação (FARIAS, 2013).

Conforme encadeamento teórico, além de inserido no campo jurídico, o licenciamento

---

<sup>17</sup>Bourdieu (2014, p. 49) justifica a utilização de “Estado” ao invés de Estado como um esforço “Para escapar à teologia, para poder fazer a crítica radical dessa adesão ao ser do Estado, que está inscrita em nossas estruturas mentais”. Quando a precaução na utilização de Estado como um sujeito concreto, advertindo que “o Estado é uma entidade teológica, isto é, uma entidade que existe pela crença” Bourdieu (2014, p. 48).

só pode ser problematizado como ato de “Estado” quando inclui a dimensão pública e universal. Bourdieu (2014 p. 47) exprime esta ideia ao concluir que “são atos autorizados, dotados de uma autoridade”, isto é, necessitam ser praticados por quem é investido de poder pelo Estado, representando-o e produzindo sua intervenção no interesse público, o qual compõe o imaginário de universalidade (Bourdieu, 2014):

Desse modo, as propostas de reformulação do licenciamento para se consistirem de atos políticos incorporam dimensões que aludem “a ideia de oficial, de público e de universal” (BOURDIEU, 2014, p. 48). Necessitam operar junto a uma ordem socialmente aceita: da indispensabilidade de proteger o meio ambiente<sup>18</sup>, portanto a utilização dos bens naturais deve ser feita de forma controlada. Esse consenso não precisa expressar unanimidade, somente a ordem jurídica daquilo que é aceitável coletivamente.

Nessas circunstâncias, qualquer proposta legislativa para revogação do licenciamento ambiental confronta à concordância social estabelecida, não persistindo como ato de “Estado”. Por esses motivos, para modificar a forma de condução do procedimento, produzindo novas legitimidades coletivas, o Congresso Nacional se empenha em produzir reformulações das regras jurídicas do licenciamento ambiental, afinal são as regras que impõem, permitem ou proíbem uma conduta, e vinculam valores de direito, exercem uma dominação simbólica por meio de mecanismos universalizantes que impõem legitimidade a uma ordem social (BOUDIEU, 1989). Nesse contexto, os atos de “Estado”, estruturados no domínio legislativo do Congresso Nacional, que visam flexibilizar as regras de execução do licenciamento ambiental reúnem duas Propostas de Emenda à Constituição Federal (PEC), três Projetos de Lei do Senado Federal (PLS), além de quinze Projetos de Lei da Câmara dos Deputados (PL), a maioria reunidos para tramitação conjunta. O Quadro 01 apresenta uma síntese dessas proposições legislativas em curso.

Quadro 01 – Proposições legislativas que tratam da reformulação do licenciamento ambiental

|                       | PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA | ASSUNTO                                                                                                                                                              | AUTOR                                    | DATA DE APRESENTAÇÃO |
|-----------------------|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|----------------------|
| <b>SENADO FEDERAL</b> | <b>PEC 65/2012</b>     | Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão aprovação do estudo prévio de impacto ambiental (EIA). | Senador Acir Gurgacz (PDT/RO)<br>Senador | 13/12/2012           |

<sup>18</sup> Art. 225 da CF de 1988

|                      |                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                 |                                     |            |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------|
|                      | <b>PLS 602/ 2015</b><br>Tramita em conjunto com:                                                                               | - Dispõe sobre a criação do Balcão único de Licenciamento Ambiental, estabelece procedimento para o processo licenciamento ambiental dos empreendimentos considerados estratégicos e prioritários para o Estado.                | Senador Delcídio do Amaral (PT/MS); | 09/09/2015 |
|                      | <b>PLS 654/2015</b>                                                                                                            | - Dispõe sobre procedimentos de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional.                                                                      | Senador Romero Jucá (PMDB/RR)       | 29/09/2015 |
|                      | <b>PLS 603/2015</b>                                                                                                            | Disciplina o licenciamento ambiental dos aproveitamentos de potenciais hidroenergéticos considerados estratégicos e estruturantes.                                                                                              | Senador Delcídio do Amaral - PT/MS  | 09/09/2015 |
| CÂMARA DOS DEPUTADOS | <b>PL 3876/2008</b>                                                                                                            | Altera a Lei n 6.938/1981, prevendo a contratação opcional de seguro de responsabilidade civil por risco e dano ambiental, no momento da emissão da licença ambiental prévia, como forma de permitir o início imediato da obra. | Rogério Lisboa (DEM/RJ)             | 13/08/2008 |
|                      | PL 3729/2004<br>PLs apensados e aprovados nas Comissões:<br><br><b>PL 3957/2004, PL 5435/2005, PL 1147/2007, PL 1700/2011,</b> | Lei Geral do Licenciamento - Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do 1 do art. 225 da Constituição                                                                                                   | Luciano Zica (PT/SP) e outros       | 08/06/2004 |

|                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                |                           |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|------------|
|                                                                                                                 | <b>PL 358/2011,</b><br><b>PL 5716/2013,</b><br><b>PL 5918/2013,</b><br><b>PL 6908/2013,</b><br><b>PL 8062/2014,</b><br><b>PL 1546/2015</b><br><br>AGUARDANDO<br>APROVAÇÃO:<br><b>PL 4429/201,</b><br><b>PL 6411/2016,</b><br><b>PL9177/2017</b> | Federal e dá<br>outra s<br>providências .                                                                                                                                                                      |                           |            |
|                                                                                                                 | <b>PL nº2163/2011</b>                                                                                                                                                                                                                           | Altera a Lei n 6.938/1981, dispondo sobre o o Licenciamento ambiental para a instalação, a ampliação e o funcionamento de empreendimentos agropecuários, florestais ou agrossilvi pastoris                     | Irajá Abreu (DEM/TO)      | 30/08/2011 |
|                                                                                                                 | <b>PL 675/2015</b>                                                                                                                                                                                                                              | Dá nova redação ao inciso I do 2 do art. 7 da Lei n 8 . 6 66 / 1993 ,para estabelecer relacionadas à obtenção de licenciamento ambiental de obras e serviços.                                                  | João Rodrigues (PSD/SC)   | 11/03/2015 |
|                                                                                                                 | <b>PL 1962/2015</b>                                                                                                                                                                                                                             | Dispõe sobre incentivos à implantação de pequenas centrais hidrelétricas e de centrais de geração de energia elétrica a partir da fonte solar e da biomassa e altera a Lei n 6.938/1981, e a Lei n 9.427/1996. | Jorge Côrte Real (PTB/PE) | 17/06/2015 |
| PEC - Proposta de Emenda Constitucional; PLS - Projeto de Lei do Senado; PL - Projeto de Lei da Câmara Federal. |                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                |                           |            |

Fonte: Atividade Legislativa – projetos e matérias do Portal do Senado e Câmara dos Deputados, 2018

O Quadro 1 evidencia o protagonismo do licenciamento na esfera regulatória, onde os atos de “Estado” têm em comum a reunião de um conjunto de dispositivos flexibilizantes que impõem fragilizações aos procedimentos do licenciamento ambiental, tais como: aprovação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), como único requisito para autorizar a instalação de obras de infraestrutura; açodam, de maneira grave, o procedimento de licenciamento ambiental dos empreendimentos classificados como estratégicos, de interesse nacional, de

utilidade pública, de baixo impacto ou prioritários; dispensam e simplificam o licenciamento; encurtam os prazos de análise e emissão das licenças; acentuam a precarização dos órgãos ambientais e distorcem as audiências públicas, com constrangimentos à participação e imposição de silenciamento às liberdades expressivas de povos e comunidades.

Tais propostas de reformulação do licenciamento ambiental são subscritas a partir de justificações que remetem a valores de transparência, celeridade, eficiência, sustentabilidade, segurança jurídica, modernidade e a necessidade de estimular a atividade econômica em consonância com o “desenvolvimento nacional”. Os agentes e os interesses a estes ideários da flexibilização são analisados a seguir.

### **Agentes políticos e empresariais com interesses subjacentes ao ideário da flexibilização do licenciamento ambiental**

A homologação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 65/2012 exige a aceitação da admissibilidade na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e a aprovação no plenário por no mínimo quarenta e nove senadores em dois turnos. Seguida da admissão nas comissões da Câmara dos Deputados, e posterior votação no plenário, por no mínimo trezentos e oito deputados em cada uma das duas sessões de votação. Por sua vez, os projetos de lei de iniciativa do Senado (PLS 602/2015, PLS 654/2015 e PLS 603/2015) e da Câmara dos Deputados (PL 3876/2008, PL 3729/2004 e seus apensos, PL nº 2163/2011, PL 675/2015 e PL 1962/2015), demandam votação simples, presentes a maioria absoluta dos membros, portanto, o mínimo de quarenta e um senadores e de duzentos e cinquenta e sete deputados (BRASIL, 1989).

Consoante ao procedimento, são traçadas disputas na arena regulatória as quais invocam o interesse público e a universalização dos rituais do licenciamento ambiental, no entanto, na atuação legislativa, os agentes de Estado atuam alinhados a interesses dos grupos que representam as chamadas bancadas.

Simionatto e Costa (2012) e DIAP (2014) definem as bancadas de interesses, informais, temáticas ou suprapartidárias do Congresso Nacional como organizações que exprimem o interesse de setores específicos da sociedade para além da filiação partidária, mobilizando o debate e influenciando as decisões em favor dos anseios de seus representados, uma vez que no Estado, interesses privados ganham espaço na agenda política, os quais são legitimados e incorporados pela sociedade como políticas públicas.

O estudo do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP, 2014) identificou onze bancadas de interesse: ruralista ou agropecuária, empresarial, evangélica, parentes, segurança, sindical, feminina, saúde, educação, transporte e meios de comunicação. Medeiros e Fonseca (2016) também apontam a existência das bancadas dos direitos humanos, da mineração, das empreiteiras e construtoras (infraestrutura). No contexto de representação suprapartidária na formulação das políticas, a fim de identificar quais interesses adjacentes à reformulação das leis que regulam o licenciamento ambiental. O Quadro 2 correlaciona os agentes do Congresso Nacional e seus atos às bancadas que representam.

Quadro 2- Bancadas de Interesses e seus agentes envolvidos na reformulação do licenciamento

| PROPOSTA     | AGENTES                                | BANCADAS DE INTERESSE                        | AÇÃO LEGISLATIVA                                                     |
|--------------|----------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| PEC 65/2012  | Sen. Acir Gurgacz (PDT/RO)             | Agropecuária-Infraestrutura - Parentes       | Autor da proposta                                                    |
|              | Sen. Blairo Maggi (PP/MT)              | Agropecuária                                 | Relator. Emite parecer favorável                                     |
|              |                                        |                                              | Adiciona Emenda n1- Plen                                             |
|              | Sen. João Capiberibe (PSB/AP)          | Parentes                                     | Relator “ad oc”(em substituição). Emite parecer favorável            |
|              | Sen. Randolfe Rodrigues (REDE/AP)      | Direitos humanos - Educação - Sindicalista   | Relator. Voto desfavorável a PEC 65/2012, e favorável à PEC 153/2015 |
| PLS 654/2015 | Sen. Romero Jucá (PMDB/RR)             | Agropecuária - Infraestrutura-Parentes       | Autor da proposta                                                    |
|              | Sen. Blairo Maggi (PP/MT)              | Agropecuária-Infraestrutura-Parentes         | Relator. Emite Parecer favorável. Adiciona Emendas 3 a 6             |
|              | Sen. Jorge Viana (PT/AC)               | Empresarial-Parentes- Direitos Humanos       | Apresenta Emendas 17 a 19                                            |
|              | Sen. Lídice da Mata (PSB/BA)           | Infraestrutura - Direitos Humanos - Educação | Apresenta Emendas 11 a 16                                            |
|              | Sen. Antônio Carlos Valadares (PSB/SE) | Parentes                                     | Apresenta Emendas 20 a 21                                            |
|              | Sen. Jorge Viana (PT/AC)               | Empresarial-Parentes                         | Relator. Pendente a emissão do relatório                             |
| PLS 602/2015 | Sen. Delcídio do Amaral (PT/MS);       | Mandato cassado                              | Autor da proposta                                                    |
|              | Sen. Flexa Ribeiro (PSDB/PA)           | Empresarial-Infraestrutura                   | Relator. Juntada ao PLS 654/2015                                     |
|              | Sen. Jorge Viana (PT/AC)               | Empresarial-Parentes                         | Relator. Pendente –                                                  |

|                     |                                  |                                                  |                                                |
|---------------------|----------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------|
|                     |                                  |                                                  | emissão de relatório                           |
| <b>PLS 603/201</b>  | Sen. Delcídio do Amaral (PT/MS)  | Mandato cassado                                  | Autor da proposta                              |
|                     | Sen. Wilder Moraes (PP/GO)       | Agropecuária-Empresarial                         | Relator. Relatório favorável à aprovação       |
|                     | Sen. Acir Gurgacz (PDT/RO)       | Agropecuária-Infraestrutura-Parentes             | Relator ad hoc, ratifica o Relatório aprovação |
| <b>PLS 603/201</b>  | Sen. Valdir Raupp (PMDB/RO)      | Agropecuária-Empresarial-                        | Relator. pendente – emissão do relatório       |
| <b>PL 3876/2008</b> | Dep. Rogerio Lisboa (DEM/RJ)     | Sem mandato atual na Câmara                      | Autor da proposta                              |
| <b>PL 3729/20</b>   | Dep. Luciano Zica (PT/SP)        | Sem mandato atual- Câmara                        | Autor da proposta                              |
|                     | Dep. Moreira Mendes (PSD/RO)     | Agropecuária-Empresarial-                        | Relator. Emite parecer favorável               |
|                     | Valdir Colatto (PMDB/SC)         | Agropecuária-Empresarial-Parentes-Evangélica     | Relator. Emite parecer favorável               |
|                     | Dep. Ricardo Tripoli (PSDB/SP)   | Empresarial-Infraestrutura-Parentes              | Relator. Emite parecer favorável               |
|                     | Dep. Lúcio Vale (PR/PA)          | Empresarial - Infraestrutura                     | Requer regime de urgência na apreciação        |
| <b>PLS 602/2015</b> | Sen. Delcídio do Amaral (PT/MS); | Mandato cassado                                  | Autor da proposta                              |
|                     | Sen. Flexa Ribeiro (PSDB/PA)     | Empresarial-Infraestrutura                       | Relator. Juntada ao PLS 654/2015               |
|                     | Sen. Jorge Viana (PT/AC)         | Empresarial-Parentes                             | Relator. Pendente – emissão de relatório       |
| <b>PL nº</b>        | Dep. Irajá Abreu (DEM/TO)        | Agropecuária-Empresarial-Infraestrutura-Parentes | Autor da proposta                              |
|                     | Dep. Abelardo Lupion (DEM/PR)    | Agropecuária-Empresarial-                        | Relator. Emite parecer favorável               |

|              |                                               |                                                         |                                         |
|--------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 2163/2011    | Dep. Bernardo Santana de Vasconcellos (PR/MG) | Empresarial                                             | Relator. Emite parecer favorável        |
|              | Dep. Sarney Filho (PV/MA)                     | Direitos Humanos-Parentes<br>Empresarial-Infraestrutura | Relator. Parecer com voto pela rejeição |
|              | Dep. Alceu Moreira (PMDB/RS)                  | Agropecuária – Segurança - Evangélica                   | Relator. Emite relatório favorável      |
| PL 675/2015  | Dep. João Rodrigues (PSD/SC)                  | Agropecuária – Segurança - Empresarial                  | Autor da proposta                       |
|              | Dep. Benjamin Maranhão (SD/PB)                | Agropecuária-Empresarial-Infraestrutura-                | Relator. Emite parecer favorável        |
|              | Dep. Erika Kokay (PT/DF)                      | Sindical –Direitos Humanos                              | Relator. Parecer com voto pela rejeição |
|              | Dep. Nilto Tatto (PT/SP)                      | Evangélica – Parentes - Infraestrutura                  | Relator. Parecer com voto pela rejeição |
| PL 1962/2015 | Dep. Jorge Côrte Real (PTB/PE)                | Empresarial                                             | Autor da proposta                       |
|              | Dep. Mauro Pereira (PMDB/RS)                  | Agropecuária                                            | Relator. Emite parecer favorável        |

Fonte: Diap, 2010; Diap, 2014; Medeiros; Fonseca, 2016; Portal Congresso - Atividade legislativa.

O Quadro 2 evidencia que a autoria e emissão de pareceres favoráveis à flexibilização das regras do licenciamento ambiental foram subscritos por senadores e deputados ligados, majoritariamente, às bancadas agropecuária, empresarial e infraestrutura. Segundo DIAP (2010; 2014), a bancada ruralista articula interesses do agronegócio em defesa de temas como a regulamentação da emenda constitucional 81/2014 do trabalho escravo, regulação da aquisição de terras por estrangeiros, anistia às dívidas de produtores rurais, mudanças nas leis trabalhista, fundiária, tributária, indígena, quilombola, bem como a defesa de alterações na legislação ambiental e social, sendo atuantes em flexibilizações legais a exemplo do Código Florestal.

Convergentes às flexibilizações, a bancada empresarial e infraestrutura, ligada a empreiteiras e construtoras tem como foco principal garantir a terceirização, competitividade, redução de encargos, renúncias e incentivos fiscais, creditícios e monetários para o setor (DIAP, 2010; 2014) e nessa esteira a simplificação do licenciamento ambiental é apontado como uma forma de redução de custos e aumento

da competitividade.

Com efeito, esses interesses empresariais defendidos pelos agentes políticos se expressam nas justificativas para as proposições dos projetos legislativos reformuladores do licenciamento. A análise discursiva dos argumentos apresentados cumulativamente na justificativa da PEC 65/2012 e nos relatórios de sua aprovação na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, conjugados com o perfil de seus respectivos subscritores, permitem perscrutar o novo de interesses políticos e econômicos subjacentes em tal proposição legislativa.

Do ponto de vista político, evidencia-se a intencionalidade de estabelecer novos dispositivos flexibilizantes, com o objetivo de assegurar a reeleição do mandato de governantes situados na esfera do poder executivo, por meio da realização de obras de grande vulto com potencial de engendrar reflexos positivos de popularidade, não obstante, se recorra ao discurso da “preocupação com a coletividade”. Tal medida implicaria na superação de obstáculos causados por agentes perturbadores da gestão pública, como os partidos de oposição e grupos sociais qualificados como “descontentes”, que seriam responsáveis pela judicialização de denúncias com finalidade meramente protelatória. No entanto, a amplitude da proposta e sua discricionariedade classificatória, implicitamente previstas, abrem um campo perigoso de possibilidades para o poder público autorizar a execução de obras, não aquelas de alcance social, como saúde e educação, mas sim de megaempreendimentos econômicos vinculados a grupos nacionais e transnacionais, com alto poder de influência no Congresso Nacional.

A propósito, a citação insidiosa realizada pelo autor da proposta, Senador Acir Gurgacz (PDT-RO), em relação à necessidade premente de desburocratização da liberação de obras nas áreas de saúde e educação, na verdade, constitui um sofisma intencionalmente evocado para despistar os reais interesses materializados no texto. Tais tipologias de obras de infraestrutura comportam apenas a exigência de Plano de Controle Ambiental - PCA ou Relatório Ambiental Simplificado – RAS e não EIA-RIMA, como se tenta fazer acreditar. Em outras palavras, a necessidade de elaboração e aprovação de EIA/RIMA está associada a empreendimentos causadores de significativa degradação, objeto central da PEC, logo, os interesses ligados à sua aprovação estão situados na esfera econômica, e de nenhuma forma no âmbito social.

Possivelmente, a vinculação do autor da proposição legislativa às bancadas da mineração, do agronegócio e da infraestrutura, assim como a designação do Senador Blairo Maggi como relator, notável representante do agronegócio no Congresso Nacional, e atual Ministro da Agricultura do Governo Temer, indiquem algumas pistas sobre a quem servirá a mudança sugerida. De fato, a liberalização das exigências do licenciamento ambiental, eufemizada sob a invocação recorrente dos discursos da “segurança jurídica”, da “desburocratização”, da “eficiência” e da “economicidade”, tem como principais beneficiários diretos os megaempreendimentos econômicos.

Quando se examinam os conteúdos do PLS, n 654/2015, de autoria do Senador Romero Jucá (PMDB-RR), um dos principais expoentes das bancadas da mineração, do agronegócio e da infraestrutura, a gravidade das ameaças à proteção do meio ambiente e aos modos de viver dos povos tradicionais se potencializa drasticamente. A relatoria da

proposta novamente foi atribuída ao eminente ruralista Senador Blairo Maggi.

Politicamente, Romero Jucá mantém seu grau de influência nos poderes executivo e legislativo desde o final da ditadura até os governos democráticos pós- 1988. Ele foi Governador biônico de Roraima, presidiu a FUNAI nos anos 1980, foi líder do governo nas gestões de Fernando Henrique Cardoso, de Luís Inácio Lula da Silva e do primeiro mandato de Dilma Rousseff.

O PLS 654/2015 traduz os objetivos da chamada “Agenda Brasil”, liderada por velhos coronéis do PMDB no Senado Federal, com o propósito de sinalizar positivamente ao *deus ex machina*, denominado “mercado”, no contexto da grave crise institucional deflagrada no país após a divulgação dos resultados das eleições presidenciais de 2014, que culminou na deposição ilegítima do governo reeleito.

A análise efetuada sobre a justificação e o relatório apresentados evidencia uma ordem do discurso baseada na clivagem representada pelo uso repetido de termos deletérios associados ao licenciamento ambiental, tais como: “ineficiência”, “vilania”, “morosidade”, “burocratização”, “freio ao desenvolvimento” e “frustração de investimentos estratégicos”; e pela invocação da necessidade de “modernização” do arcabouço legal, com o objetivo de conferir “eficiência”, “celeridade”, “gestão por resultados”, “sustentabilidade”, “economicidade”, “eficácia”, “promoção do desenvolvimento” e “elevação da competitividade do país nos mercados nacional e internacional”.

Baseia-se ainda numa ideologia mistificadora da harmonia social, porém, sem a participação dos povos, no qual “empreendedor (setor empresarial), órgão licenciador e entes públicos envolvidos devem trabalhar pelo bem comum: empreender para desenvolver o Brasil, mas garantindo sustentabilidade e meio ambiente equilibrado”, com supostos “ganhos para o setor produtivo e para toda a sociedade”. Nos termos em que enunciara Foucault<sup>19</sup>(1999, p. 9), trata-se de uma “produção do discurso, ao mesmo tempo, controlada, selecionada, organizada e redistribuída, por certos números de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade”.

O elenco de atividades contidos no art. 1º do PLS indica de modo cristalino os grupos econômicos interessados na mudança nos marcos legais do licenciamento. São aqueles relacionados à: i) sistemas viários, hidroviário, ferroviário e aeroviário; ii) portos e instalações portuárias; iii) energia; iv) telecomunicações; v) exploração de recursos naturais, sobretudo, mineração e exploração de petróleo e gás, considerados “estratégicos para o desenvolvimento nacional sustentável e necessários à redução das desigualdades sociais e regionais” ou como “setores-chave para o desenvolvimento da nação, como o de logística”.

A agenda de interesses e o fortíssimo lobby, exercido por corporações privadas nacionais e transnacionais verificados no âmbito do PLS estão conjugados com as políticas de infraestrutura e logística contidas no Projeto de Integração da Infraestrutura Regional

---

<sup>19</sup> FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. Trad. Laura Fraga de Almeida Sampaio. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1999

Sul- Americana (IIRSA) e nas obras prioritárias delineadas pelo Conselho Sul- Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), pelo Programa de Parcerias de Investimentos e pelo Projeto Arco Norte (AGUIAR, 2017).

Nesse contexto, é perceptível que os interesses privados empresariais do agronegócio e do setor de infraestrutura se impõem na arena da regulação ambiental, por meio de relações políticas que inserem o comum no paradigma da adequação ambiental. Zhouiri (2008, p. 100) explicita que este paradigma é essencial para “assegurar a dominação do espaço de tomada de decisões por uma visão hegemônica do que sejam as possibilidades de 'uso' dos recursos naturais a partir da lógica de mercado”.

Na reformulação do licenciamento às questões sociais e ambientais, são adequadas ao econômico a partir de medidas mitigadoras a compensatórias para amenizar a destruição que os megaempreendimentos causam. Desta forma, direitos ambientais, territoriais, políticos, sociais dos povos tradicionais são desconsiderados, sendo secundarizados a externalidades que não podem inviabilizar o viés econômico e orçamentário.

A adequação social e ambiental às pretensões privadas dos grupos financiadores das bancadas ruralista, empresarial e de infraestrutura, observadas nos textos legislativos e nos enunciados dos pareceres e justificações, tenta encobrir a real discussão das causas e nexos entre produção econômica, geração de desastres ambientais e danos sociais, veiculando, por meio das proposições de novos atos de “Estado”, um ideário de que a modernização do licenciamento ambiental será capaz de redirecionar os megaempreendimentos ao “ecologicamente correto” e ao “desenvolvimento nacional”.

Desse modo, os atos de “Estado” flexibilizantes do licenciamento ambiental dão suporte a políticas ecocidas e genocidas aos povos tradicionais, contemplam os interesses dos grupos econômicos e financeiros de se apropriar dos bens territoriais e nele reproduzir suas práticas mercadorizantes com o mínimo de restrições. Para a consecução destes objetivos, a regulação incorpora elementos estrategicamente pensados, nos quais o regime de classificações é essencial para garantir a flexibilização proposta.

### **Em nome do interesse “nacional”: regime de classificações contíguo à violação de direitos dos povos tradicionais.**

Os enunciados dos atos legislativos investigados têm em comum a adoção de um regime de classificações nos quais os megaprojetos hidrelétricos, logísticos, agropecuários e de mineração podem ser enquadrados para legitimar a flexibilização do licenciamento ambiental. Essas categorizações designam que empreendimentos classificados em prol do interesse nacional, da utilidade pública, da soberania, abalizados como estratégicos, estruturantes ou de baixo impacto, poderão ter regularização reduzida, dispensada, especial, prioritária, entre outras fragilizações discutidas neste artigo.

As classificações são examinadas por Foucault (1999, p.15) como “um “sistema dos elementos [ . ] indispensável para o estabelecimento da mais simples ordem”. Essa

abordagem conceitual possibilita interpretar que a incorporação de um regime hierarquizado para qualificar os empreendimentos tem o intuito de clivá-los das demais atividades sujeitas ao licenciamento, estabelecendo uma ordem prioritária de regularização. Nesse contexto, as relações no campo jurídico cumprem um papel fundamental: a formação de disciplinamentos sociais (FOUCAULT, 2010).

Por meio da normalização e mecanismos de regulamentação são construídos quadros mentais convergidos ao disciplinamento, os quais “necessitam de técnicas de classificação e enquadramento” (FOUCAULT, 2010, p. 150). Nessa lógica, os atos de “Estado” flexibilizantes operam em dimensões simbólicas consoantes ao estabelecimento de consensos, fabricando corpos dóceis, treinados a aceitar e reproduzir discursos triunfalistas de atuação dos megaprojetos, em nome do interesse público, afirmando que seus possíveis impactos positivos são superiores aos danos socioambientais.

As classificações estão circunscritas às relações de poder. Em âmbito do licenciamento ambiental, estão sob o domínio político do Estado, na medida em que as proposições normativas determinam que os classificadores são os representantes do Poder Executivo, do Congresso Nacional, do Balcão Único, dos órgãos ambientais, sem previsão da necessidade de debates, consultas, audiências ou outros mecanismos de participação social.

Com efeito, além das proposições legais analisadas, ao incluir as deliberações de Estado no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), criado pela Lei n 13.334/2016, identifica-se que os empreendimentos nele qualificados “serão tratados como prioridade nacional”, no qual os “órgãos e entidades envolvidos devem atuar para que os processos e atos necessários à estruturação, liberação e execução do projeto ocorram de forma eficiente e econômica” (BRASIL, 2018). Isso implica na facilitação do licenciamento ambiental para no mínimo cinquenta megaempreendimentos integrantes do programa: três ferrovias (Ferrogrão, nos estados do Mato Grosso e Pará; Norte-Sul, nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Goiás e Tocantins; Integração Oeste-Leste, na Bahia), oito rodovias, dezesseis terminais portuários, dezessete empreendimentos de distribuição ou transmissão de energia, quatro projetos de mineração com concessão de direito minerário, dois projetos de exploração de petróleo e gás, entre outros empreendimentos de infraestrutura aeroviária, armazéns e rede de comunicações (BRASIL, 2018).

Em âmbito do PLS 603/2015, uma vez que os recursos hídricos forem estimados, inventariados como potenciais hidroenergéticos e classificados como estratégicos, estruturantes e de utilidade pública, somente enquanto os inventários estiverem pendentes de aprovação, pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), é que poderão ter o uso diverso da geração de energia, até o limite de dez anos (BRASIL, 2015c). Após a área da bacia hidrográfica estar reservada para a construção de hidrelétricas, somente o Congresso Nacional, com prévia anuência do Ministério de Minas e Energia, poderá autorizar, previamente, a destinação diversa, inclusive para criação de espaços territoriais protegidos ou coletivos, impondo limitações administrativas aos demais usos como abastecimento humano, navegação, recreação, pesca e aquicultura.

Notadamente, os projetos legislativos analisados e suas classificações ignoram os desastres e os efeitos genocidas da instalação e operação dos megaprojetos

desenvolvimentistas por todo o território nacional. Problemas, como deficiências dos estudos ambientais, restrições à participação, análises técnicas superficiais, quanto ao prognóstico da viabilidade social e ambiental, foram identificados nas análises que tratam do rompimento dos diques da barragem de rejeitos de Fundão<sup>20</sup>, no município mineiro de Mariana, no Estado de Minas Gerais (COSTA; FELIPPE; REIS, 2016; FREITAS; SILVA; MENEZES, 2016). Na Amazônia, conflitos e violações correntes do licenciamento ambiental de megaempreendimentos relacionados aos complexos de infraestrutura logística e hidrelétricos dos rios Tapajós, Madeira e Xingu são evidenciados em estudos como os de Aguiar (2017), Baraúna e Marin (2011), Hernandez (2015), Fleury (2014), Hernandez e Magalhães (2011)<sup>21</sup>.

Nessa conjuntura, o interesse nacional e seus esquemas classificadores, adotados pelos atos de “Estado”, conciliam-se completamente aos interesses dos agentes econômicos e financeiros transnacionais, cujas consequências aprofundam a reprimarização econômica, a mercantilização dos territórios de uso comum (DARDOT e LAVAL, 2017), a destruição dos bens ambientais, e ameaçam gravemente as racionalidades e direitos ambientais, sociais, políticos e territoriais dos povos e comunidades tradicionais.

### **Flexibilizações do licenciamento ambiental consoante proposições legislativas do Congresso Nacional**

As principais flexibilizações no licenciamento ambiental, consoantes aos projetos legislativos, são interpretadas a partir da comparação entre os textos das novas regulamentações aos das normatizações vigentes, acrescidas das discussões dos efeitos da eventual aprovação das novas regras sobre os direitos dos povos tradicionais.

---

<sup>20</sup> Costa, Felipe e Reis (2016); Freitas, Silva e Menezes (2016), classificam o desastre ocorrido em novembro de 2015, na Barragem de Fundão, da mineradora Samarco (controlada pelas empresas Vale e BHP Billiton) como o maior gerador de prejuízos humanos e ambientais decorrentes de uma megaempreendimento mineral no país, ressaltando a ocorrência de 19 mortes de funcionários da empresa Samarco e de moradores do povoado de Bento Rodrigues, além de danos irreversíveis fauna e à flora e às comunidades atingidas.

<sup>21</sup> Estas pesquisas abordam questões relacionadas ao licenciamento do complexo de infraestrutura logística do médio Tapajós, notadamente as estações de transbordo de cargas no estado do Pará, além das hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio (Rondônia) e de Belo Monte (Pará). Resumidamente: expropriação de terras; alteração súbita do modo de vida, dos hábitos e dos costumes; desorganização social; perda dos meios tradicionais de subsistência; decisões administrativas arbitrárias, sem a participação direta de grupos sociais afetados; além da “encenação” da participação ao longo dos processos de licenciamento.

- **Aprovação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) como único requisito para autorizar a instalação de obras infraestruturais, inutilizando o licenciamento, previo e de instalação.**

A PEC 65/2012, do Senado Federal, propõe alterar especificamente o licenciamento ambiental de obras públicas, à medida em que seu texto atual<sup>22</sup> acrescenta uma nova regra à Constituição Federal, determinando que a apresentação e a aprovação do EIA autorize a implantação de obras infraestruturais, cujo ato não poderá ser administrativamente suspenso ou cancelado por questionamentos ao licenciamento (BRASIL, 2012b).

A situação decorrente desta modificação desmantela as regras atuais de regulação ambiental de um conjunto de atividades cujo licenciamento é marcado por disputas entre as distintas formas de uso dos bens naturais. As quais correntemente reverberam em antagonismos sociais atrelados a violações significativas e danos irreversíveis quanto à instalação e operação de obras de infraestrutura e logística (rodovias, ferrovias, portos, hidrovias, hidrelétricas, linhas de transmissão de energia, oleodutos, gasodutos, plataformas de exploração de petróleo, transposição hídrica e outras), conforme detalham Aguiar (2017), Marin e Novaes (2015), Fleury e Almeida (2013), Zhouri, Oliveira e Laschefski, (2011), Baraún a e Marin (2011), Zhouri, Laschefski e Paiva (2007).

As regulamentações vigentes estão ancoradas ao procedimento trifásico para a regularização ambiental<sup>23</sup> destas obras, nas quais a autorização para instalação é etapa posterior à licença prévia emitida, com o objetivo de aprovar a localização e concepção da obra, atestar sua viabilidade ambiental e definir as condições e normas para as etapas subsequentes do licenciamento (BRASIL, 1990; CONAMA, 1997).

Nesta etapa do planejamento são apresentados o estudo de impacto ambiental<sup>24</sup> (EIA) e seu relatório de impactos ambientais, indicando as formas de monitoramento e as medidas mitigadoras e compensatórias (CONAMA, 1986). Em decorrência disso, depreende-se que um EIA pode ser complementado por estudos adicionais até o momento em que o órgão licenciador poderá ou não aprovar sua viabilidade, sem, no entanto, se confundir com autorização para instalar uma obra.

Teoricamente, a viabilidade ambiental não se sujeita exclusivamente a um EIA bem formulado. Depende da discussão dos possíveis impactos e danos com participação de organizações interessadas, comunidades e povos diretamente afetados, de forma que

---

<sup>22</sup> O texto original da PEC nº65/2012 passou por modificações com a Emenda 1, subscrita em 12/05/2016 pelo Senador Blairo Maggi (PR/MT).

<sup>23</sup> O sistema trifásico do licenciamento, fundamentado na Lei nº6938/1981, Decreto nº 99.274/1990 e Resolução CONAMA nº 237/1997, engloba as fases de licença prévia de instalação e de operação.

<sup>24</sup> exigência de estudo de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade, potencialmente, causadoras de significativa degradação do meio ambiente é postulada pela Lei nº6938/1981, CF de 1988, Resolução CONAMA nº 01/1986 e Decreto nº 99.274/1990.

suas expectativas e contestações possam ser consideradas como um dos critérios na decisão de que determinada obra é compatível com as condições sociais de existência. Nesse sentido, a norma vigente condiciona a instauração da obra a partir da emissão da licença da instalação (CONAM A, 1997).

A eventual concretização da PEC 65/2012, despididamente, resultará na transformação do EIA, de subsídio prévio à tomada de decisão no licenciamento para a deliberação preponderante. Acrescenta-se ao licenciamento um novo ato autorizador que transforma em acessórias as análises atualmente realizadas nas etapas de licença prévia e de instalação.

A esse ponto, essas licenças terão suas finalidades esvaziadas, sendo convertidas a simples rituais ratificadores de um processo em que já foi permitida a instalação da atividade, com estreito espaço para interpelações perante o órgão ambiental. A proposta da mudança é claramente uma tentativa de eliminação das manifestações contrárias ao estabelecimento de empreendimentos econômicos, restringendo os demais agentes que atuam no licenciamento, sobretudo, aqueles historicamente vulnerabilizados nas arenas decisórias, legitimadoras dos megaprojetos “desenvolvimentistas”.

Essa flexibilização do controle ambiental de empreendimentos com silenciamento institucional das reivindicações contrárias a interesses econômicos é corroborada quando a PEC 65/2012 enfatiza que o órgão licenciador só poderá suspender ou cancelar a execução da obra diante do “não atendimento de outros quesitos legais ou de fato superveniente” (BRASIL, 2012b, p.1). Isso exclui a possibilidade da autoridade administrativa considerar a revisão do EIA, aprovando, no caso de questionamentos sociais do Ministério Público e de outras organizações de pesquisa científica ou ligadas à defesa de direitos.

O EIA corresponde a um prognóstico de efeitos positivos e prejuízos diante de cenários conjunturais de instalação de uma obra. No entanto, os reais danos ambientais, sociais e político-territoriais são materializados gradualmente à implantação da obra. E no caso concreto, é inaceitável que o Estado se abstenha do seu dever de defender o meio ambiente e assegurar a sadia qualidade de vida social, independentemente da existência de um EIA aprovado. A proposição legislativa evidencia uma grave antinomia, fundamentada na autoexecutoriedade do EIA em prol das empresas, ante a limitação da atuação governamental, no tocante à proteção dos povos e comunidades tradicionais. Constitui uma inversão de princípios ontológico-sociais em que a noção de comum é eclipsada pela supremacia do interesse privado de grandes grupos empresariais (DARDOT e LAVAL, 2017).

Diante das situações de injustiças sociais e ambientais, a proposta pela PEC em questão, inconvenientemente, afronta o seu enunciado primordial de direito ao meio ambiente como bem de uso coletivo<sup>25</sup>. Além de secundarizar o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, no qual, o direito ao meio ambiente compatível com a

---

<sup>25</sup> Art. 225 da CF de 1988: “Todos têm direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

reprodução social, é uma extensão do direito à vida com dignidade. O texto da PEC 65/2012 tenta restringir a ação administrativa ambiental, desconsiderando os casos em que o órgão ambiental deve determinar as revisões e readequações de seus atos, face à necessidade de limitar a ação do agente particular, resguardando o interesse coletivo, até que danos graves sejam cessados ou, no mínimo, mitigados em benefício da sociedade.

Por meio da flexibilização do licenciamento de megaprojetos, a PEC 65/2012 negocia e subordina bens ambientais e territoriais aos interesses do capital econômico e financeiro, submetendo o comum – a natureza e a vida humana – à razão neoliberal (DAROT E LAVALL, 2017). Consequentemente, tende a amplificar a judicialização dos conflitos ambientais, pois ao amputar a possibilidade de revisão das condições de instalação de uma obra na via administrativa, transporta as violações de direitos sociais ligadas ao licenciamento para a decisão das instâncias judiciais.

Ao considerar que as decisões atinentes aos conflitos do licenciamento ambiental poderiam ser dirimidas na esfera do poder executivo, faz-se necessário refletir a quem interessa a transferência de tutela destas disputas para o judiciário, cujas fase de inquérito, análises e expedição de sentenças judiciais podem requerer um tempo prolongado. Além das assimétricas relações de poder econômico, simbólico e político entre os agentes envolvidos no conflito ambiental, inclusive com um déficit de defensores públicos para defender as causas dos mais vulneráveis, enquanto as empresas têm poderosos escritórios de advocacia em seu favor.

Nesse contexto, a judicialização do licenciamento pode ser convertida em uma tática de obstrução das demandas sociais. Ao passo que inseridas em um moroso processo tendente a favorecer simultaneamente a continuidade da instalação da obra e a persistência dos prejuízos sociais e ambientais, não implicando na efetiva resolução do conflito.

- **Açodamento temerário do procedimento de licenciamento ambiental dos empreendimentos, que os atos de “Estado” classificarem como estratégicos e prioritários**

A ofensiva para flexibilizar o licenciamento de megaprojetos infraestruturais, logísticos e de mineração é patente nos atos de “Estado” que tratam da reformulação da legislação. O PLS 602/2015, do Senado Federal, prevê a criação do “Balcão Único de Licenciamento Ambiental” para atuar na regularização, em âmbito federal, dos empreendimentos considerados estratégicos e prioritários para o Estado (BRASIL, 2015a).

Vinculado e coordenado por representante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o balcão agrega outros membros advindos do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), do Ministério da Saúde (MS), da Fundação Cultural Palmares (FCP) e da Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

A proposição legal em questão indica a natureza de órgão colegiado consultivo junto ao IBAMA, no entanto, as disposições normativas da matéria deixam evidente o caráter deliberativo do Balcão Único. Algumas competências, incluem: definir o tipo de

licenciamento (trifásico ou simplificado) dos empreendimentos estratégicos; decidir quais são considerados como potencialmente causadores de significativo impacto ambiental, consequentemente os passíveis de EIA e RIMA; realizar as audiências públicas; decidir, nos termos da lei, sobre a dispensa de licenciamento, independentemente de enquadramento (tipologia, tamanho e potencial poluidor); analisar e emitir parecer conclusivo sobre o EIA, manifestando-se obrigatoriamente pela emissão ou não da licença ambiental (BRASIL, 2015a).

Se, por um lado, o projeto do Estado é generoso ao atribuir poderes deliberativos cruciais ao Balcão Único em todas as etapas do procedimento, por outro, ocorre a omissão dos requisitos e competências mínimas para aqueles designados como integrantes do balcão. Diante desse ocultamento, prevalece o obscurantismo das relações, motivações e interesses que estas livres designações e destituições irão expressar.

Enquanto nenhuma habilitação é exigida nem os critérios de precaução social e ambiental são definidos, o PLS 602/2015 exorbita na previsão dos dispositivos convergentes aos interesses e estratégias empresariais, ao viabilizar a possibilidade de dispensa de licenciamento aos empreendimentos causadores de profundos riscos, impactos e danos – característicos da competência do IBAMA – ou simplificar a emissão das licenças, e aprovar tacitamente os conteúdos mínimos dos termos de referência (BRASIL, 2015a).

A criação desta nova alçada decisória açoda de forma inconveniente, incerta e perigosa todo o procedimento do licenciamento ambiental. A instação de um balcão de representantes interinstitucionais, com atribuições e competências semelhantes às do órgão licenciador, também contribui para eliminar a diversidade de avaliações estabelecidas por diferentes equipes multidisciplinares do IBAMA, quanto a questões fundiárias, jurídicas, ambientais, sociais, econômicas e culturais.

Outrossim, o colegiado tem característica de um substitutivo universal para tratar de toda a complexidade do licenciamento, acumulando a prerrogativa de emitir pareceres conclusivos, independentemente de aprovados pelo ICMBio, FUNAI, FCP, IPHAN e MS. Nesta conjuntura, os posicionamentos desses órgãos são convertidos em remessas opinativas, visto que o Balcão Único é a autoridade para deliberar sobre a incidência de impactos e danos em unidades de conservação, corredores ecológicos, territórios indígenas e quilombolas, povos tradicionais, bens culturais, espeleológicos e arqueológicos, componentes do patrimonial histórico material e imaterial, além de regiões de risco ou presença de doenças endêmicas, como a malária.

Em consonância com o Senado, a Câmara dos Deputados, por meio do PL 3729/2004, também estabelece que a “oitiva dos interessados no licenciamento ambiental, incluindo a das autoridades envolvidas, tem caráter consultivo e não vincula a decisão da autoridade licenciadora” (BRASIL, 2015b, p. 297), contudo não prevê a criação de comitê.

A flexibilização é evidente, corresponde a uma tentativa acintosa de respaldar no campo do direito normativo a retirada do poder de veto dos órgãos com o ICMBio e IPHAN. O PLS 602/2015 tenta disciplinar que seis representantes, em nome do interesse

nacional, concentrem o poder de criar motivações para desfigurar o licenciamento ambiental de empreendimentos capazes de gerar desastres e destruições irreversíveis de caráter interestadual e nacional, característicos do licenciamento federal de empreendimentos infraestruturais e logísticos como hidrelétricas, linhas de transmissão, rodovias, ferrovias, portos e outros.

Os dispositivos contidos nas propostas de Estado tendem a transformar o Balcão Único de Licenciamento Ambiental num sofisticado “balcão de negócios”. Pois, no campo das disputas pela apropriação dos bens ambientais, contempla apenas os interesses de apressar a instalação da infraestrutura necessária à viabilização das commodities do agronegócio, energia e mineração, dilacerando a perspectiva de controle ambiental do licenciamento.

Nessas circunstâncias, também são ignorados os problemas inerentes à qualidade da representatividade em instâncias colegiadas, cujas decisões ao se apresentarem desconectadas do posicionamento daqueles que representam, acentuam conflitos e disputas pelo uso dos bens naturais.

No contexto de aliança hegemônica, entre a classe política do Estado e os agentes econômicos e financeiros (ANTONELLI, 2011), em que o Estado desempenha o papel de garantidor do regime geral de acumulação do capital (BOURDIEU, 2014), as relações de dominação tendem a aprofundar assimetrias já existentes, implicando na obliteração das condições sociais e culturais de existência dos povos e comunidades tradicionais, com a apropriação corporativa dos bens ambientais e territoriais.

Entre as propostas de flexibilização em prol da liberação dos megaprojetos infraestruturais, são ostensivos os atos de “Estado” intencionados à criação de um regime de licenciamento diferenciado e rápido para empreendimentos hidrelétricos. O PLS 603/2015, específico para produção de energia, aduz que o licenciamento ambiental dos potenciais hidroenergéticos deverá ser licenciado pelo Balcão Único, de forma prioritária e para a totalidade da área abrangida (BRASIL, 2015c).

O PLS 603/2015, ao estabelecer a vinculação do Plano de Expansão da Oferta de Energia Elétrica aos Planos Plurianuais (PPA) do Governo Federal, facilita a construção de diversas usinas hidrelétricas, notadamente na Amazônia. Trata-se de permitir que, no prazo máximo de dez anos, sejam inventariados todos os cursos d'água do país, para priorizar a produção de energia em detrimento dos usos tradicionais das bacias hidrográficas.

A ação legislativa na Câmara dos Deputados também atua para eliminar o modelo do licenciamento trifásico, viabilizando mecanismos flexibilizantes. Entre as propostas, destacam-se a previsão do PL 3876/2008 de contratar opcional seguro de responsabilidade civil por risco e dano ambiental, no momento da emissão da licença prévia, como forma de permitir o início imediato da obra, sem a necessidade de licença de instalação (BRASIL 2008) e sem o estabelecimento de uma lei geral do licenciamento no âmbito do PL 3729/2004.

O PL 3729/2004 exclui o critério locacional da qualificação dos empreendimentos como de significativo impacto ambiental, portanto atinge a exigência de EIA/RIMA e flexibiliza o procedimento. Ademais, propõe uma matriz de enquadramento, a qual

deverá levar em consideração somente a área de implantação do empreendimento, correspondente à fração diretamente afetada (BRASIL, 2015b). A exclusão do critério locacional e das análises em torno das áreas indiretamente afetadas permite que os megaprojetos se localizem, instalem e operem junto a terras indígenas, territórios tradicionais, corredores ecológicos, unidades de conservação, entre outros espaços prioritários à conservação e ao uso coletivo.

- **Previsão do licenciamento simplificado e da dispensa para empreendimentos classificados como estratégicos de interesse nacional, de utilidade pública ou de baixo impacto**

As investidas dos grupos econômicos do setor de mineração, energia e do agronegócio para apressar a todo custo o licenciamento ambiental são contundentes. Tramita em conjunto com a criação do Balcão Único de Licenciamento Ambiental (PLS 602/2015), o PLS 654/2015, do Senado, que estabelece um ritual simplificado para empreendimentos de infraestrutura estratégicos, denominado licenciamento ambiental especial. Igualmente, Câmara dos Deputados, o PL 4429/2016<sup>26</sup> estabelece as mesmas As propostas de Estado classificam como de utilidade pública obras do sistemas viário, hidroviário, ferroviário e aeroviário, portos e instalações portuárias, energia, telecomunicações e exploração de recursos naturais (BRASIL, 2015d; 2016).

As propostas de Estado classificam como de utilidade pública obras do sistemas viário, hidroviário, ferroviário e aeroviário, portos e instalações portuárias, energia, telecomunicações e exploração de recursos naturais (BRASIL, 2015d; 2016). Para essas obras, causadoras de impactos negativos desmedidos, as propostas preveem “rito uno”, eliminando o licenciamento ordinário trifásico, ao passo que estipulam a criação da licença ambiental integrada, substitutiva única para as etapas de emissão das licenças prévias, de instalação e de operação. Ademais, as proposições estabelecem a suspensão ou cancelamento da licença ambiental integrada somente nos casos da violação ou inadequação de condicionante ou norma legal e da omissão ou falsa descrição de informações no momento do licenciamento, excluindo a ação administrativa de reverter seus atos, atualmente vigentes nos casos de o empreendimento incidir em graves riscos ambientais e de saúde<sup>27</sup>.

Ao agregar diversas propostas de simplificação do licenciamento, o PL 3729/2004<sup>28</sup> prevê que mesmos nos casos em que as atividades econômicas forem causadoras de significativa degradação do meio ambiente, como projetos minerários, do agronegócio e do setor de energia, a autoridade licenciadora pode submeter a

<sup>26</sup> Apensado ao PL-3729/2004 em 29/02/2016.

<sup>27</sup> A Resolução CONAMA 237/1997 prevê em seu Art. 19, III que o “órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando superveniência de graves riscos ambientais e de saúde”. No licenciamento simplificado, em uma única fase, deverá ser atestada a viabilidade ambiental, aprovada a localização emitida diretamente na licença de instalação (BRASIL, 2015d; Brasil 2016)

<sup>28</sup> O projeto de lei, substitutivo ao texto original do PL 3.729/2004, aprovou os apensos PL 5.435/2005, PL 1.147/2007, PL 358/2011, PL 1.700/2011, PL 5.716/2013, PL 5.918/2013, PL 6.908/2013, PL 8.062/2014 e PL 1.546/2015 em 14 de outubro de 2015 (BRASIL, 2015b).

licenciamento simplificado, quando forem acompanhadas de avaliação ambiental estratégica (AAE) ou outro instrumento semelhante.

Do mesmo modo, o PL 1962/2015 estabelece o licenciamento simplificado de pequenas centrais hidrelétricas<sup>29</sup> e de centrais de geração de energia e com fontes solar e da biomassa, classificando-as como atividades de baixo impacto ambiental, portanto dispensada a exigência de EIA/RIMA, substituídos por relatórios simplificados. O regramento flexibilizador dispensa de licenciamento ambiental os empreendimentos com potência entre 100kW e 1.000kW, podendo ser regularizados mediante autorização. Ademais, as centrais de geração de energia elétrica com potência instalada inferior a 100 kW estão dispensadas de licenças ou autorização, podendo ser regularizadas por meio de declaração ao órgão licenciador.

No caso dos projetos agropecuários, florestais ou agrossilvipastoris, a Câmara dos Deputados empenha-se em aprovar o PL 2163/2011, que dispensa de licenciamento ambiental as atividades do agronegócio localizadas em área consolidada, degradada, abandonada, subutilizada ou utilizada de forma inadequada. A flexibilização do procedimento para essas atividades também poderá ser vislumbrada com a aprovação do PL 3.729/2004. A efetivação deste projeto de lei implica que as áreas de pousio na pequena propriedade ou posse rural familiar ou de população tradicional, unidades de conservação e outras áreas protegidas, poderão ser apropriadas, com poucas restrições, pelo agronegócio.

Conforme o PL 2163/2011, nesses espaços, as atividades do agronegócio regularizadas no Cadastro Ambiental Rural (CAR), e implementadas em área superior a dez mil hectares<sup>30</sup>, serão regularizadas por meio do licenciamento simplificado com expedição de licença ambiental única, substitutiva às licenças prévias, de instalação e de operação. A exigência de apresentação de EIA/RIMA ficará a critério dos órgãos licenciadores nos casos de empreendimentos agropecuários, florestais ou agrossilvipastoris com área de 100 a 10.000 hectares.

No contexto analisado, os atos de “Estado” propostos no domínio legislativo, além de dispensar e simplificar o licenciamento, omitem a possibilidade de cancelamento da licença justamente na hipótese de violações a direitos sociais, territoriais e ambientais que os megaprojetos de infraestrutura frequentemente causam (AGOSTINI E BERGOLD, 2013; ZHOURI, 2011).

---

<sup>29</sup> A Resolução da ANEEL 394, de 04/12/98, estabeleceu que as Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH's) são aquelas com potência entre 1000kW e 30.000kW, e área inundada até 3,0 km<sup>2</sup>, para a cheia centenária.

<sup>30</sup> O PL 2163/2011, as áreas inferiores a dez mil hectares só são passíveis de licenciamento simplificado quando não se enquadrarem nos quesitos de dispensa do procedimento.

- **Encurtamento dos prazos de análise e emissão das licenças, inviabilizando a qualidade do procedimento**

A flexibilização do licenciamento ambiental para os empreendimentos que o Estado classificar como estratégicos é consubstanciada pelo estabelecimento de curtíssimos prazos para as análises necessárias à aprovação dos estudos ambientais e à decisão da viabilidade das grandes obras de infraestrutura. Para o licenciamento trifásico procedido pelo Balcão Único, quando solicitado EIA/RIMA, o PLS 602/2015 estipula os prazos de até oito meses para conclusões das análises e emissão da licença prévia<sup>31</sup>, quatro meses para emissão da licença de instalação ou de operação e quatro meses para qualquer outra modalidade de licença.

Facilidades maiores são impostas pelo PLS 654/2015 nos casos da licença ambiental integrada, determinando prazos limites exíguos, de até dois meses, para o órgão licenciador analisar os documentos, projetos e estudos ambientais como o EIA-RIMA, e solicitar esclarecimentos e complementações. Essas complementações serão avaliadas com a emissão de parecer técnico conclusivo e concessão da licença integrada, igualmente em mais sessenta dias. Contabilizados os prazos do ritual especial simplificado, incluindo as obrigações do empreendedor, consultas, elaboração de estudos, registra-se que o licenciamento é abreviado em, no máximo, oito meses<sup>32</sup>.

Quanto às organizações públicas que participam das análises do licenciamento (FUNAI, FCP, IPHAN, ICMBio, Ministério Público e outros), o projeto prevê que estas só podem se manifestar no prazo máximo de cinco dias, após serem notificadas da existência do pedido de licenciamento. No caso de não cumprimento, o órgão licenciador irá considerar tacitamente a concordância dos entes públicos<sup>33</sup> em relação à proposta, não assinalando obstáculos à instalação e operação de obras infraestruturais.

Controlar os prazos do licenciamento ambiental também está entre as prioridades das propostas da Câmara dos Deputados. No PL 675/2015, a fim de acelerar as licitações de obras e serviços, ocorre a determinação de os projetos básicos serem aprovados e providos de licenciamento ambiental, fixando prazo improrrogável de sessenta dias para os órgãos envolvidos apreciarem as solicitações, sob pena de aprovação tácita dos respectivos empreendimentos, exceto nos casos de solicitação de prorrogação do prazo por igual período.

A limitação imposta nos prazos inviabiliza o desenvolvimento de análises profundas necessárias à decisão de viabilidade ambiental do licenciamento. Além de comprometer a segurança das avaliações realizadas no intuito de resguardar direitos

---

<sup>31</sup>A legislação vigente estabelece prazos de até 12 (doze) meses nos casos de EIA/RIMA e/ou audiência pública, o qual tem contagem suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor, além disso, esses prazos podem ser alterados mediante justificativa do órgão ambiental e concordância do interessado (BRASIL, 1997, Art. 14).

<sup>32</sup> A Emenda 11 ao PLS 654/2015, amplia este prazo para até 15 meses, no entanto, até 27/07/2018, não foi aprovada em plenária, permanecendo o texto original

<sup>33</sup> A Emenda 11, ainda não aprovada, retira do texto esta previsão de aquiescência tácita, contudo dispõe que a não manifestação do órgão não paralisa o processo.

ambientais, sociais e culturais dos povos e comunidades tradicionais existentes nos territórios em que os megaprojetos de infraestrutura se instalam e operam. Outrossim, o encurtamento temporal pretendido oblitera a apreciação de eventuais reivindicações e expectativas sociais, induzindo a decisões eivadas de temeridade, insegurança jurídica e destituídas de legitimidade social, considerado o prazo pífio de cinco dias.

- **Marginalização das audiências públicas, constrangimentos na participação e imposição de silenciamento às liberdades expressivas de povos e comunidades tradicionais.**

Os atos de “Estado” que tratam da reformulação do licenciamento também se caracterizam por atuarem na regressão dos direitos relacionados à informação e expressão dos povos e comunidades prejudicados pela instalação das obras, bem como de outros agentes sociais ligados a pesquisa acadêmica, ambientalistas, movimentos por justiça ambiental, defesa de direitos humanos e órgãos com autonomia administrativa como o Ministério Público e a Defensoria Pública.

A primeira inconveniência reside no fato destas proposições tentarem desconstruir uma vedação da legislação ambiental atual, forjando uma conjuntura de que nem todos os megaprojetos infraestruturais, logísticos e de energia – reiteradamente destruidores e desestruturadores das condições de existência ambiental, social e cultural são de significativo impacto ambiental negativo. O sentido de materializar este cenário na competência do IBAMA e dos órgãos estaduais, é abrir caminhos para a inexigibilidade de apresentação de EIA- RIMA no caso de obras colossais, tornando dispensável a realização de audiências públicas e outras formas de consulta aos povos indígenas e comunidades tradicionais.

A segunda é a tentativa incessante de aniquilar qualquer atendimento de reivindicações em favor do direito às condições de existência humana e ecológica do lugar. Para isto a participação é desenvolvida por meio de rituais e ambientes controlados, subvertendo-se à uma breve dramaturgia, protagonizada pela tecnocracia do Estado e pelos agentes empresariais representados por seus escritórios de advocacia e pelas empresas de produção de EIA/RIMA, de comunicação e de mediação social.

Com efeito, o PLS 605/2015 prevê que o Balcão Único de Licenciamento Ambiental realizará audiências públicas somente nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos potencialmente causadores de significativo impacto ambiental, incluindo o coeficiente participativo apenas na área de influência direta que o projeto determinar, desprezando a totalidade da bacia hidrográfica e a área de influência indireta, notadamente intermunicipais ou inter-regionais.

A impertinente dramaturgia participativa, tem seu ritual determinado pela proposição legal, a qual indica que a estrutura licenciadora irá definir a quantidade, o conteúdo e o formato da audiência pública, teor do edital de convocação e formas de divulgação. Ademais, é notável constatar a precaução do projeto em marginalizar os efeitos da audiência pública, através da omissão em considerar suas informações e incluir as conclusões e recomendações como subsídio para a decisão da viabilidade dos

empreendimentos hidrelétricos, em conjunto com os elementos do EIA/RIMA. O que está previsto é que a audiência deve ocorrer, no entanto as discussões, reivindicações e sugestões “não vinculam a emissão da licença, e serão motivadamente rejeitadas ou acolhidas”, conform e cita o PLS 605/2015.

Nas demais tipologias infraestruturais -como sistemas viário, hidroviário, ferroviário e aeroviário, portos e exploração de recursos naturais – passíveis do simplificado ritual único do licenciamento ambiental “integrado” e “especial”, o PLS 654/2015 sequer prevê a realização de audiências públicas<sup>34</sup>. Indica que o direito à informação será cumprido com a prestação de informações ambientais à sociedade por meio da instauração de um Programa de Comunicação Ambiental<sup>35</sup>, executado pelo empreendedor, sob a orientação do órgão licenciador.

Esta concepção prevê que as críticas, sugestões e demandas de esclarecimentos serão respondidas e consolidadas em relatório a ser enviado oportunamente pelo Programa de Comunicação Ambiental ao órgão licenciador. Outrossim, nenhuma proposta de alteração do licenciamento ambiental faz qualquer menção do direito à consulta prévia, livre e informada, previsto na Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Decreto 5.051/2004, portanto de cumprimento integral obrigatório e anterior ao início de qualquer medida decisória para autorização e instalação de megaprojetos “desenvolvimentistas” no território nacional.

A legalização destas táticas de invisibilização dos povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, extrativistas e de imposição de silenciamento às suas liberdades expressivas se coadunam às estratégias de exclusão política dos povos e comunidades tradicionais, regressão de seus direitos territoriais e étnicos, destruição dos bens ambientais, aniquilação das formas de viver em territórios coletivos, para que os territórios tradicionalmente ocupados possam ser apropriados por interesses mercadológicos, principalmente do agronegócio e da mineração, os quais necessitam do licenciamento ambiental de toda sua infraestrutura produtiva.

#### **• Desmonte dos órgãos ambientais e precarização das atribuições administrativas referentes ao licenciamento, sobretudo do IBAMA**

O desmantelamento e precarização das atribuições dos órgãos atuantes no licenciamento estão atrelados aos efeitos do PLS 602/2015, mediante à constatação de que as atividades e avaliações das estruturas que operam o licenciamento dentro do IBAMA e dos órgãos associados (ICMBio, MS, FUNAI, FCP e IPHAN) são prescindíveis, pois apenas os seis representantes do Balcão Único têm a universalidade das competências técnicas e jurídicas necessárias à condução do procedimento de licenciamento ambiental.

Se, por um lado, são atribuídas competências absolutas ao colegiado, por outro,

---

<sup>34</sup> A Emenda 15 ao PLS nº 654/2015 retoma a realização das audiências públicas, no entanto propõe que seja realizada pelo Programa de Participação e Comunicação Ambiental, e não pelo órgão licenciador. Até 27/07, a emenda não foi aprovada, permanecendo o texto original.

<sup>35</sup> Igualmente proposto pelo PL 4.429/DE 2016 apenso ao PL3729/2004.

não é plausível que seis representantes de diferentes órgãos sejam suficientes para desenvolver todas as atividades designadas. Possivelmente, o funcionamento desta instância irá demandar a utilização da estrutura administrativa e capacidades organizacionais e técnicas já existentes no interior do IBAMA e demais órgãos.

Ao passo que as equipes multidisciplinares técnicas e jurídicas dessas organizações já realizam as atividades do licenciamento, o significado prático de criar mais uma instância árbitra da deliberação é a retirada das relativas prerrogativas de embasamento decisório destas equipes. Além de arrefecer a cobrança de documentos e esclarecimentos que elas podem fazer ao empreendimento, em uma clara tentativa de constranger as ponderações favoráveis aos questionamentos e pretensões sociais, e de órgãos públicos externos, como Ministério e Defensoria.

Além de precarizar as atribuições administrativas de forma impertinente, o PLS 602/2015 não observa o princípio da isonomia entre os servidores públicos<sup>36</sup>, criando uma gratificação de desempenho de atividade técnica, executiva e de suporte do meio ambiente, restrita aos representantes do Balcão Único, quando estiverem no exercício das atividades do colegiado. Considerando que o projeto de lei não cria funções de confiança na estrutura dos órgãos relacionados, não trata de desenvolvimento na carreira mediante promoção, e tampouco os representantes não mudarão o cargo de provimento, é injustificável a criação de uma vantagem pecuniária baseada em critérios de lotação, sabendo-se da existência de servidores de mesmo cargo com atuação nas diferentes áreas técnicas de suporte ao meio ambiente.

Ainda que possuísse caráter constitucional, no cenário atual, no qual os órgãos administrativos ambientais apresentam deficiências operacionais, demandam investimentos e melhorias salariais, a instituição de uma gratificação de desempenho alvitra disputas internas para lotação em uma estrutura com melhores contraprestações pecuniárias. Ademais, na hipótese do regulamento da produtividade estar atrelado ao número de pareceres finalizados, não será incomum a precipitação na emissão dos pareceres, com geração de incertezas acerca da qualidade das análises.

Apesar do ataque às esferas administrativas do licenciamento estar vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos centralizado na fragilização técnica do IBAMA, o desmonte das atribuições tende a atingir os órgãos estaduais de meio ambiente. Neste sentido, retomando as modificações ensejadas pela PEC 65/2012, ao condicionar a instalação de obras públicas à simples aprovação do EIA, transforma em dispensáveis as análises procedidas em âmbito das licenças prévias e de instalação, restringindo os procedimentos de todos os órgãos ambientais que tratam do tema, independente da esfera de competência.

## Considerações Finais

---

<sup>36</sup> Art. 39, § 1º, CF de 1988: “A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho”.

Nessa conjuntura, as análises procedidas em torno das propostas legislativas de reformulação do marco regulatório do licenciamento, dos dispositivos e dos interesses consoantes à flexibilização são suficientes para evidenciar que a atuação do Congresso Nacional e do Poder Executivo com adoção dos esquemas classificativos em nome do interesse nacional não se coadunam à garantia dos direitos dos povos e comunidades tradicionais.

### **Sobre a autora**

Engenheira Ambiental. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU), Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/Universidade Federal do Pará. Pesquisadora do Projeto Nova Cartografia Social Ambiental

E-mail: [elmaambiental@yahoo.com.br](mailto:elmaambiental@yahoo.com.br)

### **Referências**

AGOSTINI, A. M.; BERGOLD, R. C. Vidas Secas: energia hidrelétrica e violação dos direitos humanos no estado do Paraná. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.10, n.19, p.167-192. Janeiro/Junho de 2013.

AGUIAR, D. Geopolítica de infraestrutura da China na América do Sul: um estudo a partir do caso do Tapajós na Amazônia brasileira. Rio de Janeiro: ActionAid/Fase, 2017. 83p.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2015. 248 p.

ANTONELLI, Mirta. 'Megaminería, desterritorialización del Estado y biopolítica'. *Astrolabio Nueva Época*. N 7. Universidad Nacional de Córdoba, 2011.

BARAÚNA, G. M. Q.; MARIN, R. E. O “fator participativo” nas audiências públicas das hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte. In: ZHOURI, Andréa (org.). *As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 93-126.

BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014

O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S. A, 1989.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 19/07/18.

.Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 de setembro de 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 21/07/2018.

.Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 de dezembro de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm). Acesso em: 26/07/18.

.Decreto-Lei nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 de junho de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm). Acesso em: 21/07/2018.

. Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos- PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 de setembro de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm). Acesso em: 29/07/2018.

. Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Programa de Parcerias de Investimentos, sobre o Programa. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/sobre-o-programa>. Acesso em: 29/07/2018.

BRONZ, D. Nos bastidores do licenciamento ambiental: uma etnografia das práticas empresariais em grandes empreendimentos. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016. 474 p.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Resoluções do Conama: Resoluções vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, p.930-938, 2012.

. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Resoluções do Conama: Resoluções vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, p.922-925, 2012.

COSTA, A.; FELLIPE, M. F.; REIS, G. Licenciamento Ambiental de Grandes Empreendimentos Minerários: Dos Alarques que Ninguém Escuta à Tragédia no Rio Doce.

Revista do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia IGC-UFMG. Edição Especial - Vale do Rio Doce: formação geo-histórica e questões atuais. Belo Horizonte: UFMG, 2016, p. 95-112.

DARDOT, P.; LAVAL, C. O. Comum: um ensaio sobre a revolução no século XXI. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR – DIAP. Radiografia do novo Congresso, legislatura 2011-2015. Brasília: Série Estudos Políticos do DIAP, ano V. 2010. 118p.

. Radiografia do novo Congresso, legislatura 2015-2019. Brasília: Série Estudos Políticos do DIAP, ano VI. 2014. 164 p.

FARIAS, Talden. Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos. 4 ed. Belo Horizonte: Forum, 2013. 208p.

FELIPE, M. F.; COSTA, A.; FRANCO, R.; MATOS, R. A tragédia do Rio Doce: a lama, o povo e a água. Relatório de campo e interpretações preliminares sobre as consequências do rompimento da barragem de rejeitos de Fundão (Samarco/Vale/Bhp). Revista do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia IGC-UFMG. Edição Especial – Vale do Rio Doce: formação geo-histórica e questões atuais. Belo Horizonte: UFMG, 2016, p. 63-94.

FLEURY, L. C. Disputas cosmopolíticas e conflito ambiental na Amazônia brasileira, a partir da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Anais da REACT- Reunião de Antropologia da Ciência e Tecnologia. v. 1, n. 1 (2014).

FLEURY, L. C.; ALMEIDA, J. A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: conflito ambiental e o dilema do desenvolvimento. Ambient. soc., São Paulo, v. 16, n. 4, p. 141-156, Dec. 2013.

FOUCAULT, M. As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

. Vigiar e Punir: Nascimento da Prisão. 38 ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

. A ordem do discurso. Trad. Laura Fraga de Almeida Sampaio. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

FREITAS, C. M. de; SILVA, M. A. da; MENEZES, F. C. de. O desastre na barragem de mineração da Samarco: fratura exposta dos limites do Brasil na redução de risco de desastres. Cienc. Cult., São Paulo, v. 68, n. 3, p. 25-30, Sept. 2016.

HERNANDEZ, F. del M. Amazônia, fronteiras econômicas e a sustentabilidade do licenciamento ambiental em grandes projetos. Revista Tecnologia e Sociedade, Curitiba, v. 11, n. 22, 2015 p. 73-98.

HERNANDEZ, F. del. M.; MAGALHÃES, S. M. B. Ciência, cientistas, democracia desfigurada

e licenciamento ambiental sob constrangimento. In: ZHOURI, Andréa (org.). As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 295- 324.

MARIN, R. E. A.; NOVAES, J. S. Estratégias de resistências de povos e comunidades tradicionais à hidrelétrica de Tucuruí: trajetórias identitárias e processo de expropriação. In: MARIN, R. E. A.; NOVAES, J. S. (org.). Povos tradicionais em colisão com estratégias empresariais no Maranhão e Pará. Amazonas: UEA, 2015.

MEDEIROS, E. FONSECA, B. As bancadas do Senado. APública. Reportagem de 2 de junho de 2016. Disponível: <https://apublica.org/2016/06/truco-as-bancadas-do-senado/>. Acesso em: 31/07/2018.

PEREIRA, D. B. (Org.). A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos sociais. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

SIMIONATTO, I.; COSTA, C. R. Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista. Temporalis, Brasília, n. 24, p. 215-237, jul./dez. 2012.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PAIVA, A. 'Uma Sociologia do Licenciamento Ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais'. In: A Zhouri, K. Laschefski & D. Pereira (orgs). A insustentável Leveza da Política Ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005, p.89-116.

ZHOURI, A.; OLIVEIRA, R.; LASCHEFSKI, K. A supressão da vazante e o início do vazio: água e "insegurança administrada" no Vale do Jequitinhonha – MG. Anuário Antropológico, II, 2011, p.23-53.

ZHOURI, A. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 23, n. 68, p. 97-107, Oct. 2008.

. As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

ZUCARELLI, M. C. 2011. "O Papel dos Mecanismos Flexibilizantes no Licenciamento Ambiental da Usina Hidrelétrica de Irapé.: ZHOURI, Andréa (org.). As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.