



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**A “NOVA” AGENDA AMBIENTAL BRASILEIRA E DESMONTE INSTITUCIONAL: MEIO AMBIENTE COMO ENTRAVE AO DESENVOLVIMENTO?**

**SARA FIALHO, ALAN FERREIRA DE FREITAS, MARCELO LELES ROMARCO DE OLIVEIRA,**

**GRUPO TEMÁTICO: 02 Análise de Políticas Públicas**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## A “Nova” agenda ambiental brasileira e desmonte institucional: Meio ambiente como entrave ao desenvolvimento?

**Resumo:** O artigo destina-se a discutir as principais normas e atos administrativos insertos no cenário de flexibilização da legislação ambiental brasileira, afim de evidenciar qual a perspectiva de desenvolvimento o país tem adotado na formulação da agenda pública ambiental. Nesse sentido, a metodologia empregada alicerça-se em uma pesquisa bibliográfica e documental, pautada em uma análise qualitativa dos resultados obtidos. De outro lado, buscou-se demonstrar como o modelo de desenvolvimento adotado pelo país se sustenta a partir do enfraquecimento das principais instituições de tutela ambiental, o que se dá em nítida afronta ao dever constitucional de garantia e promoção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ademais, empreendeu-se, ainda, um estudo do licenciamento ambiental brasileiro que, mesmo representando o principal instrumento de consecução da política nacional de meio ambiente, é alvo de frequentes investidas e pressões do setor privado tendentes a flexibilizá-lo, o que é ilustrado pelo Projeto de Lei n. 3729/2004.

**Palavras-chave:** Desmonte ambiental. Desenvolvimento. Instituições. Licenciamento Ambiental.

### Introdução

A política ambiental brasileira tem ganhado notoriedade nos eventos e noticiários internacionais de forma mais marcante a partir do ano de 2017, o que, contudo, não é fruto de sua efetividade na adoção de medidas e práticas direcionadas à proteção ambiental, mas sim da adesão à uma agenda pública direcionada ao desmantelamento das principais legislações e instituições ambientais do país.

As empreitadas estatais direcionadas à flexibilização da legislação ambiental, ou nos dizeres do ex-Ministro de Meio Ambiente do Brasil, Ricardo Salles, “a passagem de uma boiada” sobre a tutela ambiental, se concretiza em nítida ofensa ao direito fundamental à um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que encontra no âmbito do Estado a aparelhagem jurídico-administrativa necessária para a sua consecução. Esse cenário é corroborado também pelo enfraquecimento das principais instituições de promoção e implementação de políticas públicas na seara ambiental, notadamente do Ministério de Meio Ambiente (BRASIL, 1988; BRONZ, ZHOURI e CASTRO, 2020).

Nesse sentido, cortes no orçamento, redução do quadro de servidores e relativização da eficácia da tutela ambiental têm representado os principais ataques à estrutura institucional de meio ambiente no Brasil. O que não se pode deixar de considerar são as motivações que circundam a institucionalização desta agenda governamental relacionada a frequentes retrocessos ambientais, sendo que irão encontrar eco justamente nos discursos corporativos que propagam a proteção ao meio ambiente como burocrática, ou mesmo, como um custo demasiadamente elevado para a operação empresarial no Brasil (BRONZ, ZHOURI e CASTRO, 2020; FIALHO, 2022).

Esta investida discursiva é um indicativo de quais agendas governamentais o Estado brasileiro tem priorizado para atingir o tão sonhado estágio de desenvolvimento e, como o reverbera no âmbito legislativo e de formulação de políticas públicas, o que tem sido observado a partir do enfraquecimento das instituições desse segmento. Questiona-se, a partir de então, qual a perspectiva

de desenvolvimento orienta a formação da agenda ambiental no Brasil? Quais aparatos legais ou elementos institucionais evidencia o desmonte das políticas ambientais e o interesse prevalecente na agenda governamental?

Desse modo, orientado por tal premissa, o presente artigo tem por escopo discutir como a agenda governamental para o meio ambiente e o cenário de desmonte ambiental brasileiro encontram-se imersos em um modelo de desenvolvimento ainda muito centrado no ideário do crescimento econômico, no qual o Estado, à reboque dos interesses dos setores econômicos, tem promovido o esvaziamento e conseqüente enfraquecimento de uma série de instituições de cunho ambiental a fim de propiciar um ambiente político-institucional favorável para empreitadas flexibilizatórias. Objetiva-se reunir e discutir projetos de lei em tramitação e já aprovados que refletem a realidade de uma agenda governamental de Estado pautada pelo desmantelamento das instituições regulatórias das questões ambientais no Brasil.

Para perseguir esse objetivo analítico, o presente artigo segue o método dialético, classificando-se como um estudo descritivo, orientado a partir da problematização do arcabouço de normas e atos administrativos que se inserem no contexto do desmonte ambiental, a fim de que sejam evidenciados os fatores socioeconômicos que influem nesse processo. Embora sejam apresentados dados quantitativos, a interpretação e sistematização dos resultados é fruto de um esforço de análise eminentemente qualitativo.

Destarte, ressalta-se, ainda, que a pesquisa se pautou em um levantamento bibliográfico, consubstanciado em uma revisão de literatura dos principais autores que discorrem sobre o tríduo empírico-conceitual abordado: Desenvolvimento, Instituições e Licenciamento Ambiental, os quais foram encontrados a partir de pesquisas junto às principais plataformas de periódicos. No que tange à técnica de coleta de dados, adotou-se a pesquisa documental, alicerçada em dados primários, quais sejam, projetos de leis, pareceres, normas e atos administrativos entendidos como símbolos do processo em curso de desmantelamento da legislação e instituições ambientais brasileiras.

### **A(des) construção da legislação de proteção ao meio ambiente no Brasil**

A construção de um aparato normativo e sociológico tendente à regulamentar e discutir as disposições que são perpetradas sobre o meio ambiente no Brasil remete, de início, a um contexto internacional de “despertar da consciência ecológica”, que ascendeu aos debates apenas a partir da década de 1960, o que implicou em problematizar os métodos industriais, os padrões de consumo, as apropriações que eram praticadas sobre o meio ambiente, bem como as próprias relações político-sociais vigentes até então. Dito de outra forma, era necessário compreender o meio ambiente muito além de uma fonte inesgotável de matéria-prima, uma vez que o planeta já mostrava os primeiros sinais da iminência de uma crise ecológica, de modo que uma perspectiva ambiental monetarizada

já não se mostrava suficiente para explicar e compreender as mudanças que o contexto pós-segunda guerra mundial impunham à sociedade e na sua relação com os recursos ambientais (SARLET E FENSTERSEIFER, 2021).

Nesse cenário, em 1972 é realizada, em Estocolmo (Suécia), a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, apontada como um marco para os debates e construção de uma normatização ambiental em escala global, sendo que os debates promovidos pelo e após o evento corroboraram para a difusão de uma ética ecológica, a inserção dos valores ecológicos no âmbito de discussões e proteções jurídicas (BORDALO, 2019; SARLET E FENSTERSEIFER, 2021).

É no contexto do debate em cenário internacional, que se iniciam as discussões no Brasil sobre a urgência do debate ambiental e da construção de um aparato jurídico-administrativo de sua proteção e regulamentação. Nesse sentido, vale ressaltar que embora a trajetória histórico-normativa brasileira seja composta por uma série de legislações que remontam ao ano de 1605, nem todas encontravam-se revestidas de conotação eminentemente ambiental, sendo que até o final da década de 1960 essas normas, muito embora fossem dotadas de um plano de fundo ambiental, possuíam viés predominantemente econômico-exploratório. É o que pode ser observado, por exemplo, nos ditames normativos insertos no Códigos de Pesca de 1938 (Decreto-Lei n. 794) e 1967 (Decreto-Lei n.º. 221), Código de Caça de 1967 (Lei n.º. 5.197) e no Código Minerário de 1967 (Decreto-Lei n.º. 227) com nítido propósito de regulamentar, sob a óptica econômica, a exploração da fauna e recursos naturais (SARLET E FENSTERSEIFER, 2021).

Assim sendo, somente a partir da década de 1970 a preservação e conservação ambientais ganharam espaço no arcabouço jurídico ambiental brasileiro, notadamente a partir da edição da Política Nacional de Meio Ambiente (Pnma), instrumentalizada na Lei n.º. 6.938/1981, considerada uma legislação pioneira ao elevar a proteção ambiental à objeto e objetivo primordiais de seu campo teleológico e prático.

Nesse contexto, promulgada em 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil dedica um capítulo às tratativas ambientais, elencando dentre os direitos fundamentais à todo cidadão, o direito à um meio ambiente ecologicamente equilibrado, enquanto um desdobramento do Princípio da Dignidade Pessoa Humana, diretriz primeira da ordem constitucional (BRASIL, 1988; FIALHO, 2022).

Ressalta-se que, desde então, várias temáticas ambientais salutaras foram internalizadas no arcabouço jurídico-administrativo brasileiro, mobilizando esforços de diversas searas e eventos internacionais. Contudo, não apenas de avanços é caracterizada a trajetória legislativo-ambiental brasileira, em 2015 e 2019 o Brasil foi palco de dois dos maiores desastres/crimes ambientais do

mundo, com o rompimento respectivamente das barragens de rejeitos das mineradoras Samarco e Vale, ambos no estado de Minas Gerais, que ceifaram vidas, modos de organização e reprodução sociais, lembranças, deixando um mar de lama, devastação e dor por onde passou.

Na verdade, o rompimento da barragem de rejeitos da empresa Samarco, ocorrido em 2015, inaugura um período histórico de intensos retrocessos no que diz respeito à proteção ambiental e à garantia constitucional de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Isso porque, acredita-se que tal garantia insculpida dentre os direitos e garantias fundamentais à todos os cidadãos encontra no âmbito do Estado, o ator institucional incumbido de resguardá-la, seja pela promoção de políticas públicas e/ou normas ambientais.

Dessa forma, desde o ano de 2017, as empreitadas estatais direcionadas à flexibilização ambiental têm sido cada vez mais frequentes, demonstrando que o país tem institucionalizado uma política de desmonte das principais legislações e instituições ambientais, o que faz em detrimento da tutela ecológica e em benefício de uma elite econômica. Corroborando com esse entendimento, o quadro 01, a seguir, apresenta uma breve síntese das principais normas e atos administrativos editados no período compreendido entre 2019 e 2022 que se inserem no âmbito da flexibilização da legislação ambiental brasileira.

**Quadro 01. Principais evidências da flexibilização da legislação ambiental brasileira, no período compreendido entre 2019 e 2022.**

Ano	Atos normativos/administrativos	
2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>Medida Provisória nº. 910/2019, apelidada de “MP da Grilagem”;</li> <li>Medida Provisória nº. 870/2019, responsável por promover a reforma ministerial, retirando várias atribuições do Ministério do Meio Ambiente (Convertida na Lei nº. 13.844/2019);</li> <li>Decreto nº. 9.806/2019, responsável por promover alterações na composição do Conama, notadamente a redução da participação da sociedade civil;</li> <li>Decreto nº. 9.760/2019 cria o instituto da conciliação de multas ambientais.</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto nº. 10.234/2020, promove alterações na estrutura do ICMBIO (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade);</li> <li>Decreto nº. 10.224/2020, é retirada a participação da sociedade civil do âmbito do conselho do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA);</li> <li>Decreto nº. 10.239/2020, o Conselho Nacional da Amazônia é retirado do âmbito do Ministério do Meio Ambiente e passa a integrar a vice-presidência da república;</li> <li>Decreto nº. 10.252/2020, prevê uma nova estrutura para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra);</li> <li>Decreto nº. 10.329/2020, dentre outras disposições, considerou as atividades de lavra, beneficiamento, produção, comercialização e escoamento como essenciais durante a pandemia de covid-19;</li> </ul>	
	2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto nº. 10.347/2020, competências sobre a concessão de florestas públicas são transferidas do Ministério do Meio Ambiente para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa);</li> <li>Decreto nº. 10.455/2020, promove alterações na estrutura do Ministério de Meio Ambiente;</li> <li>Apresentação do Projeto de Lei nº. 191/2020, que dentre outros objetivos, pretende regulamentar as atividades de pesquisa e lavra em terras indígenas;</li> <li>Divulgação do Plano Lavra, pela Agência Nacional de Mineração;</li> <li>Resolução MMA nº. 494/2020, prevê a possibilidade de realização de audiência pública, em processos de licenciamento ambiental, de forma remota, durante o período de pandemia de covid-19;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resolução Conama n.º. 500/2020<sup>1</sup>, responsável pela revogação das resoluções Conama n.º. 284/2001, 302/2002 e 303/2002.</li> </ul>
2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovação na Câmara dos Deputados do Projeto de Lei n.º. 3.729/2004, apelidado de “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”;</li> <li>Decreto n.º. 10.657/2021, criando uma política de apoio ao licenciamento ambiental de projetos de investimentos para a produção de minerais considerados estratégicos.</li> <li>Decreto n.º. 10.833/2021, facilitando o registro de novas substâncias agrotóxicas.</li> <li>Lei n.º. 14.285/2021, a competência para a regulamentação da definição de faixas marginais passa para a seara municipal.</li> </ul>
2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto n.º. 10.966/2022, responsável pela instituição do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala (Pró-Mape), que na prática pode implicar na regularização em massa do garimpo ilegal.</li> <li>Portaria n.º. 667/2022 da Presidência da República, delimitando a Agenda Legislativa Prioritária do Governo Federal do ano 2022, na qual estão pautadas a regulamentação da mineração em territórios indígenas, a aprovação do PL n.º. 3.729/2004 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental), o PL n.º. 5.518/2020 (dispõe sobre a concessão florestal).</li> </ul>

Fonte: Fialho, 2022, adaptado; dados da pesquisa, 2022.

O levantamento apresentado no Quadro 1 demonstra para além da robustez do arcabouço de desregulamentação ambiental, outro dado de suma importância, o volume de decretos presidenciais expedidos sobre matérias ambientais. O que evidencia uma tendência institucional na adoção de medidas administrativo-normativas que não demandam uma apreciação prévia pelo Congresso Nacional. É certo que nesses casos, o STF pode exercer um controle de constitucionalidade sobre os decretos, se instado nesse sentido, tal qual ocorreu com o Decreto n.º. 10.224/2020 que havia excluído a participação da sociedade civil do âmbito do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) e que cuja disposição foi julgada inconstitucional pela corte constitucional em sede da ADPF n.º. 651/DF.

Contudo, a proeminência de temáticas ambientais na agenda pública brasileira, em termos práticos, não traduz-se em maior espaço para os debates em torno das problemáticas ambientais e seus consectários socioculturais. Isso porque as relações de poder, lobbies e coalizões formadas na alta cúpula política do país encontram-se mais alinhadas às demandas econômicas do que socioambientais, é o que pode ser evidenciado pela inserção do PL n.º. 191/2020 e PL n.º. 3.729/2004 dentre os itens que compõem a Agenda Legislativa Prioritária do Governo Federal para o ano de 2022 que objetivam, dentre outras disposições, regulamentar a mineração em territórios indígenas e à instituir uma nova Lei Geral para o licenciamento ambiental brasileiro, o que afigura-se enquanto significativos retrocessos ambientais.

Outro exemplo que pode ser citado é a criação do instituto de conciliação de multas ambientais, instrumentalizado no Decreto n.º. 9.760/2019, que segundo estudo promovido pela Folha de São Paulo o aludido instituto tem dificultado a fiscalização ambiental e efetiva aplicação da multa,

<sup>1</sup> A Resolução Conama n.º. 500/2020 foi objeto das Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º. 747 e 749 ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal (STF), sendo julgada inconstitucional pela corte constitucional em dezembro de 2021, o que culminou no retorno da produção de efeitos das Resoluções Conama n.º. 284/2001, 302/2002 e 303/2002.

sendo que aproximadamente R\$ 1 bilhão de reais atinentes à multas ambientais aplicadas no decorrer do ano de 2020 pelo Ibama ainda não foram direcionadas à conciliação. Isso significa que os valores correspondentes não foram angariados aos cofres públicos, haja vista que a efetiva cobrança da multa ambiental ocorre somente após a realização de uma audiência de conciliação (BRASIL, 2019; SASSINE, 2022).

Desse modo, o tópico inaugural do presente ensaio teórico não teve a pretensão de esgotar a vasta gama de normas e atos administrativos que se inserem no âmbito dos processos de construção e desconstrução da legislação de proteção e regulamentação ambientais, mas sim evidenciar como o Estado, enquanto guardião constitucional do direito à um meio ambiente ecologicamente equilibrado, tem atuado no sentido de enfraquecer a legislação ambiental em atenção às demandas dos setores econômicos e suas coalizões políticas. Demonstra que a agenda ambiental brasileira se refaz dando especial atenção a flexibilidade de aplicação da garantia constitucional. Muito mais do que isso, a formulação da agenda pública ambiental brasileira tem sido orientada por demandas corporativas que concebem o aparato jurídico-administrativo de proteção e regulamentação ambientais como um óbice ao pleno desenvolvimento, pautado eminentemente em diretrizes econômicas.

### **O enfraquecimento das instituições de proteção e regulamentação ambientais como ferramenta para perseguir o desenvolvimento**

O alcance de um estágio internacional de desenvolvimento afigura-se enquanto o principal objetivo das nações ao redor do globo. Desenvolvimento tornou-se um estágio a ser perseguidor tornando-se objeto de formulação das agendas públicas nacionais, fomento a determinados setores econômicos e sociais em detrimento de outros, implementação de políticas ambientais e sociais, bem como a confecção de um arcabouço jurídico-administrativo que promova um arranjo e ambiente institucionais favoráveis para que se alcance o tão almejado “desenvolvimento”.

Nesse sentido, de acordo com Navarro (2001), a ascensão dos debates em torno do desenvolvimento ganharam contornos práticos no contexto pós Segunda Guerra Mundial, destacando-se em dois momentos históricos. O primeiro, a partir da década de 1950 estendendo-se até o final da década de 1970, durante o período da Guerra Fria, em que o mundo se viu dividido entre dois modelos de produção: o capitalista e o socialista. Muito mais do que modelos econômicos que buscavam elementos e nações adeptas à hegemonizá-los, o desenvolvimento nesse período era sinônimo de crescimento econômico, avanços tecnológicos e científicos.

Já no segundo momento, os debates sobre o desenvolvimento ressurgem com maior veemência a partir de meados da década de 1990, recebendo novas conotações para além da econômica, inclusive questionando-se as dificuldades enfrentadas pelas nações para desenvolverem-

se e, até mesmo, se um modelo ideal de desenvolvimento seria passível de ser alcançado. Sob essa óptica, outros elementos são incorporados às discussões em torno do desenvolvimento, a exemplo da sustentabilidade, segurança alimentar, democracia, garantia de direitos sociais, dentre outros (NAVARRO, 2001).

Corroborando com esse entendimento, Amartya Sen faz um convite à sociedade e elites político-econômicas a repensarem o desenvolvimento além de aspectos estritamente monetários. Sen (2010) compreende o desenvolvimento como um processo sociopolítico que sob a influência de cenários sociais e institucionais que propiciem a ampliação das capacidades individuais se aperfeiçoa, rompendo com as fontes de privação existentes, a exemplo de governos autoritários, pobreza, precariedade nos serviços de educação, saúde, dentre outros.

É nesse contexto que se inserem as discussões em torno do caminho trilhado pela política ambiental brasileira, em nítido processo de desmonte, de forma que, partindo-se do pressuposto de que um estágio socioeconômico de desenvolvimento é um objetivo comum entre todos os países, qual a perspectiva de desenvolvimento tem sido adotada pelo Brasil e reverberada nas políticas públicas e programas voltados para o meio ambiente e regulação dos recursos naturais? Seria a agenda ambiental estatal na contemporaneidade (2022) uma fonte de privação à ampliação de liberdades substantivas na seara ambiental, a exemplo do direito à um meio ambiente ecologicamente equilibrado e à participação popular?

Considerando-se o cenário brasileiro, é preciso ponderar que a definição das prioridades e pautas da agenda pública ambiental encontra-se intimamente relacionada com a dinâmica econômica vivenciada pelo país, sendo mister salientar que o período compreendido entre os anos de 2002 a 2011 foi caracterizado como o ciclo econômico do *boom* das *commodities*, em que, impulsionada pelo intenso processo de industrialização dos países considerados emergentes, em especial a China, houve uma alta internacional na demanda e, conseqüentemente, nos preços dos produtos primários, notadamente aqueles de natureza mineral (WANDERLEY, 2017).

Atentos a esse cenário, os países que possuíam extensas reservas minerais, a exemplo do Brasil, investiram na formulação de uma agenda pública e aparato institucional que contemplassem fomentos aos setores primários-exportadores, políticas de expansão das fronteiras minerais para além dos territórios já minerados, estratégias de aumentar a captura da renda mineral e o poder de ingerência do Estado sobre o setor, modelo político-econômico que ficou conhecido como neoextrativismo. O surgimento desse modelo na América Latina encontra-se associado à chegada ao poder em diversos países de governos considerados progressistas que, valendo-se de um forte apelo social, disseminaram à sociedade discursos de que o fomento às atividades extrativas ocasionaria o aumento da captura dos excedentes da produção mineral pelo Estado, o que seria

revertido em políticas públicas e programas sociais de combate à fome, pobreza, geração de empregos, o que conduziu à um quadro de legitimação social relativa desse modelo econômico (WANDERLEY, 2017; MILANEZ, COELHO e WANDERLEY, 2017).

No entanto, no que pese o declínio do *boom* mineral a partir de 2012, o modelo neoextrativista continuou latente e influenciando fortemente a formulação da agenda pública brasileira, especialmente sob a perspectiva ambiental. Com efeito, percebe-se que o Estado brasileiro vem encampando discursos corporativos que identificam na regulação ambiental uma série de óbices para a concretização de seus intentos de crescimento econômico ilimitado, o que vem sendo pautado a partir não apenas do enfraquecimento do aparato estatal de proteção e regulação ambientais, mas também a partir de reformas trabalhista, previdenciária.

Assim sendo, pode-se apontar a adoção pela agenda pública brasileira de um modelo neoextrativista ultraliberal e marginal, caracterizado pela menor ingerência estatal na economia e pela adoção de medidas, em seara ambiental, consideradas inconstitucionais, ferindo preceitos democráticos e comprometendo o próprio âmbito de participação em importantes esferas. Tais fatores têm conduzido o Estado brasileiro à promover um enfraquecimento de suas instituições ambientais, seja por meio de uma política de desinvestimento, seja pelo esvaziamento funcional e pessoal (WANDERLEY, GONÇALVES e MILANEZ, 2020).

Nesse sentido, acredita-se que um dos marcos desse processo reside na Medida Provisória (MPV) n. 870, posteriormente convertida na Lei n. 13.844/2019, responsável por empreender a reforma ministerial, conduzindo à um evidente esvaziamento das funções originalmente incumbidas ao Ministério de Meio Ambiente (MMA), a exemplo da transferência do Cadastro Ambiental Rural para o âmbito do Mapa, atribuições de combate às queimadas e ao desmatamento, dentre outros (ISA, 2019). Em 2020, o Conselho Nacional da Amazônia também foi retirado do MMA e passou a integrar as atribuições da vice-presidência da república.

Aliado a esse cenário, de acordo com o levantamento empreendido pelo BBC News Brasil, o quadro de pessoal dos principais órgãos ligados à formulação de políticas públicas, regulação e fiscalização ambientais sofreu cortes significativos desde o início do mandato do Presidente Jair Bolsonaro. Ressalta-se que o Ministério de Meio Ambiente sofreu uma redução de aproximadamente 42% em seu quadro de funcionários ativos, de modo que quando somado aos cortes empreendidos na Funai, Ibama e Icmbio, atinge-se o percentual de corte acumulado em 10% (SHALDERS, 2021). Lado outro, os cortes também se operaram no orçamento do MMA, cerca de R\$ 240 milhões de reais no ano de 2021, sendo que o setor de fiscalização também foi afetado, em 2019, o então Presidente Michel Temer aprovou o teto orçamentário em R\$ 112 milhões, já em 2020, sob a presidência de Jair Bolsonaro, o valor foi de R\$ 80,3 milhões (PONTES, 2021).

A “passagem da boiada” sobre a legislação e estruturas de gestão ambiental sugerida pelo então Ministro de Meio Ambiente, Ricardo Salles, ganhou fôlego durante a pandemia de Covid-19, sendo que, de acordo com Vale et al (2021), embora tenha sido registrado um aumento nos índices de desmatamento na Amazônia, o mesmo não refletiu na aplicação de multas ambientais. Salienta-se que esse cenário tende a ser agravado desde o início da vigência do Decreto nº. 9.760/2019, posteriormente regulamentado pelo Decreto nº. 11.080/2022, responsável pela criação do instituto da Conciliação de Multas Ambientais, em que a multa decorrente de infração ambiental não é efetivamente exigível do infrator até que passe por uma etapa preliminar de conciliação. Alencar (2021) salienta que desde a entrada em vigor da aludida norma, em 2019, até a data de divulgação do estudo, 14,9 mil multas haviam sido aplicadas pelos agentes fiscais do Ibama, contudo em 2020 apenas 05 audiências de conciliação tinham sido realizadas, o que resulta em menos de 2% das autuações.

Desse modo, acredita-se que o desmonte da legislação ambiental brasileira afigura-se enquanto verdadeira obra de engenharia político-administrativa, haja vista que as proposições legislativas devem se submeter à tramitação bicameral no Congresso Nacional, o que dificulta que propostas inconstitucionais ou em nítida ofensa aos preceitos ambientais e sociais sejam aprovadas, contudo a atual gestão do Governo Bolsonaro tem promovido o esvaziamento e enfraquecimento de instituições ambientais, notadamente do Ministério de Meio Ambiente, o que permite com que atos tendentes à flexibilizar a legislação ambiental à luz das demandas corporativas e políticas encontrem um campo fértil para proliferarem-se.

### **Licenciamento Ambiental: o vilão do crescimento econômico brasileiro**

O licenciamento ambiental tornou-se o principal instrumento de consecução da Política Nacional de Meio Ambiente (Pnma), podendo ser entendido enquanto um processo administrativo ao qual devem se submeter as atividades e empreendimentos capazes de produzir, efetiva ou potencialmente, efeitos negativos ao meio socioambiental no qual serão instalados (BRASIL, 1997). O licenciamento ambiental tem por finalidade precípua atuar como termômetro da viabilidade e regularidade socioambientais, evitando com que empreendimentos e atividades nocivas sejam instaladas ou mesmo estabelecendo medidas de mitigação e condicionantes dos seus possíveis impactos.

Dessa forma, acredita-se que o licenciamento ambiental surge como política pública de controle socioambiental, uma vez que, embora já estivesse presente no âmbito de alguns Estados, a sua institucionalização federal, tornando-o procedimento obrigatório em toda a extensão do território nacional somente veio a ocorrer em 1981. O que encontra-se atrelado à um contexto em que o Estado brasileiro convergia grandes esforços em torno do crescimento econômico, sendo as questões

ambientais ficavam em segundo plano, muito em virtude das relações de poder e o poder do capital sobre o Estado (SCHIAVO e BUSSINGUER, 2020).

A assunção pelo Estado da incumbência de conduzir o processo de licenciamento ambiental, impôs uma série de limites à iniciativa privada, sendo que a partir desse momento as empresas devem balizar sua atenção dentro dos parâmetros legais e, ainda, serem objeto de fiscalização (SCHIAVO e BUSSINGUER, 2020). No entanto, é cediço que assim como o setor empresarial, o Estado também é orientado por interesses econômicos, de forma que as relações de poder envoltas no âmbito da formulação da agenda pública brasileira ainda encontram-se imiscuídas pelas pressões e interferências corporativas que se traduzem a partir das coalizões parlamentares, lobbies, dentre outros.

Nessa linha de intelecção, Bronz (2020) aduz que os bastidores do licenciamento ambiental (empreendedores, políticos, gestores ambientais) revelam a existência de uma “geopolítica empresarial” caracterizada como uma forma de controle das empresas sobre o território, consubstanciado nas chamadas “áreas de influência”. O controle das empresas sobre o território pode se dar de diversas formas, envolvendo desde relações de poder, cooptação de lideranças e gestores públicos, auxílio na formulação de políticas locais, etc.

Nesse espeque, questiona-se, o que é território e qual a sua importância no contexto do licenciamento ambiental? Na verdade, a noção de território rompe as barreiras da espacialidade, representando muito além de uma delimitação física, mas envolvendo a constituição de relações sociais, nutrindo relações de pertencimento da população com o local onde vivem e se reproduzem socialmente, religiosidade, cultura. A noção de território diz muito mais sobre quem ocupa o espaço físico, do que propriamente sobre o espaço.

Dessa forma, ao se admitir que o licenciamento ambiental brasileiro vem sendo utilizado como ferramenta de gestão corporativa, tem-se desnudado um poder de ingerência do setor econômico sobre os laços materiais e simbólicos de uma determinada população em relação ao espaço que ocupam. Partindo-se desse premissa, admite-se também que as relações de poder, oriundas do capital político, podem reconfigurar modos de vida, até mesmo implicar em um processo de desterritorialização.

Mesmo afigurando-se como um instrumento que atende tanto à incumbência constitucional de o Estado criar e implementar mecanismos de proteção e controle ambientais, quanto atua legitimando legal e socialmente os interesses econômicos dos empreendedores ao submeterem seu projetos ao crivo de regularidade estatal, o licenciamento ambiental é apontado pelos setores corporativos como um dos principais entraves ao crescimento econômico brasileiro. As insatisfações corporativas, de forma geral, apontam para um processo administrativo moroso, burocrático e

custoso, sendo que daí surgem as inúmeras empreitadas legislativas e políticas direcionadas à simplificação do rito procedimental, até mesmo dispensando determinadas atividades de sua obrigatoriedade (BRONZ, ZHOURI e CASTRO, 2020).

No entanto, é preciso considerar que, de fato, o regime de licenciamento ambiental brasileiro necessita ser aprimorado, mas não se deve ignorar também que muitas das problemáticas apontadas no rito do licenciamento, a exemplo da morosidade e do custo tem no próprio aparato institucional e nos empreendedores suas origens. Nessa linha de intelecção, vários fatores institucionais relacionam-se à demora na apreciação dos requerimentos de licenciamento ambiental, a exemplo da falta de investimentos e deficiência no quadro de servidores dos órgãos ambientais, inadequação dos estudos ambientais apresentados pelos empreendedores, dentre outros fatores que se alocam nas responsabilidades da máquina estatal e do empreendedor e não apenas em termos de legislação.

Ressalta-se que, no seio desse cenário institucional hostil às demandas ambientais, sobretudo ao licenciamento ambiental, em 2022 o governo federal elencou dentre suas prioridades legislativas a aprovação do Projeto de Lei n. 3.729/2004 que se destina à criação de uma lei geral para o licenciamento ambiental brasileiro. A referida proposição legislativa foi apresentada perante a Câmara dos Deputados em 08 de junho de 2004, sendo que após o transcurso de 17 anos de trâmite, foi aprovada na referida casa legislativa em maio de 2021.

Assim sendo, já em uma primeira leitura do Parecer ao PL n. 3729/2004, apresentado pelo relator Neri Geller (PP-MT), observa-se a apropriação de discursos comumente utilizados por ambientalistas e estudiosos na defesa de maior rigor em algumas fases do processo de licenciamento para justificar uma “simplificação racional do procedimento” argumentando a existência de insegurança jurídica na atual sistemática do licenciamento ambiental, ante a inexistência de uma lei única que regule o tema (BRASIL, 2021, p. 10).

Para além disso, percebe-se que as motivações constantes do parecer do relator encontram-se muito mais alinhadas às demandas do setor econômico do que a um efetivo cuidado aos preceitos de conservação e preservação do meio ambiente, o que pode ser evidenciado, por exemplo, a partir da inserção da celeridade e economia processuais dentre os princípios norteadores do licenciamento ambiental, haja vista que um processo mais rápido, com atos mais simplificados, acarretará a redução do ônus financeiro para o empreendedor.

Outro fator que evidencia uma atenção especial dedicada ao setor econômico, é a dispensa de licenciamento ambiental de uma série de atividades de natureza agropecuária que possuem potencial poluidor/degradador, a exemplo da pecuária intensiva de pequeno porte, pecuária extensiva e semi-intensiva, bem como o que o PL denomina de “cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes”, sendo que nessa última possibilidade o campo

semântico-interpretativo da expressão interesse agrícola poderá comportar em seu seio inúmeras atividades, que nessa conjuntura não estariam sujeitas ao processo de licenciamento ambiental.

A dispensa de determinadas atividades agropecuárias do licenciamento ambiental vem imbuída de importantes caracteres de reflexão, uma vez que a relatoria do PL n. 3729/2004 ficou à cargo de parlamentares que possuem laços diretos com o setor, sendo que na Câmara dos Deputados o PL foi relatado pelo Deputado Federal Neri Geller (PP-MT) que é agricultor e vice-presidente na Câmara da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e no Senado Federal a relatoria está sob os cuidados da Senadora Kátia Abreu (PP-TO) que também é agropecuarista, demonstrando assim a proeminência que as demandas do setor agropecuário ocupam no PL.

Importante salientar que o PL n. 3729/2004 deixou de fora do âmbito de sua regulação as atividades de natureza minerária dotadas de grande potencial poluidor/degradador, conforme depreende-se da exegese do art. 1º, §3º, que determina que “para licenciamentos de atividades ou de empreendimentos minerários de grande porte e/ou de alto risco, prevalecerão as disposições do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) até que seja promulgada lei específica”, no entanto o texto do PL não define o que seriam grande porte e alto risco, deixando uma margem interpretativa à redação do dispositivo transcrito.

Dessa forma, tem-se a criação de um sistema dúplice e paralelo de licenciamento ambiental para atividades minerárias, uma vez que enquanto aquelas de grande porte e alto risco continuarão a ser regidas pelas resoluções do Conama até que seja criada uma lei específica para regulamentar o seu processo de licenciamento ambiental, de outro lado as que não se enquadram nesse padrão serão disciplinadas pela Lei geral, o que poderá ser objeto de muitas controvérsias e incongruências operacionais no âmbito dos Estados, além de gerar a insegurança jurídica tão refutada no parecer do relator na Câmara, Deputado Federal Neri Geller (MILANEZ et. al., 2021).

Ademais disso, o PL 3729/2004 não traz uma listagem mínima de atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, como ocorre na sistemática vigente por meio do anexo único da Resolução Conama nº. 237/1997, sendo que a proposição legislativa, caso aprovada nesses moldes, deixará à cargo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a definição dessa lista, sendo que enquanto não criarem a nova listagem seria aplicada aquela constante da legislação em vigor, o que causa extrema insegurança jurídica. Corroborando com esse entendimento, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) em parecer sobre o PL n. 3729/2004 afirma que há um esvaziamento da competência deliberativa do Estado no que tange à análise da viabilidade da atividade e/ou empreendimento, trata-se, pois, do Estado deixando um espaço para a atuação das forças de mercado (ABA, 2021).

Desse modo, a par desses elementos ressalta-se que a eleição do licenciamento ambiental como um vilão ao crescimento econômico brasileiro, se alinha, na verdade, com a própria perspectiva de desenvolvimento reverberada na agenda pública brasileira. Isso porque, conforme preleciona Gudynas (2019), incorporar valores ou a ética ecológica na agenda pública de um país implica em repensar e reestruturar o aparato jurídico-institucional à luz de uma perspectiva de desenvolvimento que alce voos para além do crescimento econômico, haja vista que os padrões adotados na contemporaneidade (2022) alicerçados na flexibilização da legislação ambiental, enfraquecimento institucional, avanço das fronteiras minerais e agropecuárias, inclusive sobre territórios tradicionais, um contingente expressivo da população sujeita aos riscos socioambientais oriundos da empreitada estatal de desmonte, não atendem minimamente à quaisquer perspectivas de desenvolvimento como processo socioeconômico, mas apenas enquanto estritamente monetarizado.

### Considerações Finais

Ao longo do presente artigo discutiu-se os principais aspectos jurídico-administrativos envoltos no âmbito da formulação e implementação da agenda pública ambiental brasileira, buscando evidenciar qual a perspectiva de desenvolvimento encontra-se estampada nas políticas públicas e programas direcionadas à temática. Nesse sentido, a análise do arcabouço de normas e atos administrativos que se inserem nos processos de construção e desconstrução da legislação ambiental brasileira, demonstram uma postura estatal muito mais atenta às demandas dos setores corporativos, encampando discursos que veiculam a regulamentação ambiental como um óbice ao pleno desenvolvimento. É o que pôde ser observado acerca da discussão do Programa de Redução do Custo Brasil 2021, no qual uma série de normas ambientais foram vislumbradas pelo Ministério de Economia como um custo/ônus para a realização de negócios no Brasil, o que surge de um discurso e demanda do próprio setor privado.

A despeito disso, mesmo com eleições presidenciais a serem realizadas no final do ano, dentre as prioridades legislativas do Governo Bolsonaro para o ano de 2022, encontram-se a aprovação do Projeto de Lei n. 191/2020, que pretende regulamentar as atividades de pesquisa e lavra em territórios indígenas, e o Projeto de Lei n. 3729/2004, que objetiva promover modificações no regime de licenciamento ambiental brasileiro, o que evidencia uma postura governamental ditada e direcionada por interesses eminentemente econômicos, pautados no fortalecimento da tão debatida vocação mineral e agropecuária do país.

Contudo, as discussões empreendidas ao longo do artigo permitem inferir que o desmantelamento das principais normas e instituições de promoção do dever constitucional de garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado desnudam a própria trajetória histórica do país, marcada por políticas de estímulo ao crescimento econômico em detrimento de investimos

estruturais em educação, saúde, tecnologia, empreendedorismo. Na verdade, por mais que o fomento ao crescimento econômico do país, proporcione melhorias em diversos aspectos do tecido social, deve-se ter em mente que esses benefícios vêm à reboque do caráter teleológico inserto no âmbito desse arranjo político.

Desse modo, o presente artigo não teve por escopo esgotar a pauta do desmonte ambiental brasileiro orientado pela adoção de um modelo de desenvolvimento assentado eminentemente sobre pilares econômicos, mas fornecer elementos que fomentem a reflexão de como esse processo não se mostra em dissonância da trajetória histórica brasileira, uma vez que incorporar preceitos e uma ética eminentemente ambiental às políticas públicas implica em reformular a base do arranjo político-institucional brasileiro, culminando em um processo de ressignificação do que seria o desenvolvimento, e como alcançá-lo.

## Referências

ALENCAR, Bruna de. Menos de 2% das multas aplicadas passaram por audiência de conciliação nos últimos 2 anos, aponta Ibama ao TCU. **G1 Natureza**, 06 de maio de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2021/05/06/menos-de-2percent-das-multas-aplicadas-passaram-por-audiencia-de-conciliacao-nos-ultimos-2-anos-aponta-ibama-ao-tcu.ghtml>>. Acesso em: 30 jun. 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA (ABA). **Parecer Técnico-Científico sobre proposta de votação da nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental (Projeto de Lei 3.729/2004)**. Brasília, 2021. Disponível em: <[http://www.abant.org.br/files/20210511\\_609a73ee10cf9.pdf](http://www.abant.org.br/files/20210511_609a73ee10cf9.pdf)>. Acesso em: 01 nov. 2021.

BORDALO, Rodrigo. **Manual Completo de Direito Ambiental**. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº. 3.729, de 08 de junho de 2004**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 9.985, de 18 de julho de 2000; revoga dispositivo da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>>. Acesso em: 21 out. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº. 3.729-D de 2004 (Redação Final)**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 9.985, de 18 de julho de 2000; revoga dispositivo da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988; e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2013161&filename=REDA CAO+FINAL+-+PL+3729/2004](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2013161&filename=REDA CAO+FINAL+-+PL+3729/2004)>. Acesso em: 21 out. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 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: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº. 9.760, de 11 de abril de 2019**. Altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações. Presidência da República: Brasília, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9760.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9760.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRONZ, Deborah. Do Campo Etnográfico ao Campo Político: Uma Análise dos Bastidores do Licenciamento Ambiental. **Guarimã – Revista de Antropologia & Política**, ISSN – 2675-9802, Vol. 1, N 1, Julho-Dezembro de 2020.

BRONZ, Deborah; ZHOURI, Andréa; CASTRO, Edna. Passando a boiada: violação de direitos, desregulação e desmanche ambiental no Brasil. **Revista Antropolítica**, n. 49, Niterói, p.8-41, 2. quadr. 2020.

FIALHO, Sara. **A flexibilização da política ambiental no estado de Minas Gerais: uma análise da Deliberação Normativa Copam n. 217/2017 e sua repercussão no licenciamento ambiental de empreendimentos minerários**. Dissertação (mestrado)- Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Economia Rural, 2022.

GUDYNAS, Eduardo. **Direitos da natureza: ética biocêntrica e políticas ambientais**. Tradução: Igor Ojeda. São Paulo: Elefante, 2019.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). O que muda (ou sobra) no Meio Ambiente com a reforma de Bolsonaro? **ISA**, 09 de janeiro de 2019. Disponível em:< <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-muda-ou-resta-no-meio-ambiente-com-a-reforma-de-bolsonaro>>.

Acesso em: 20 jun. 2022.

MILANEZ, Bruno; COELHO, Tádzio Peters; WANDERLEY, Luiz Jardim de Moraes. O projeto mineral no Governo Temer: menos Estado, mais mercado. Versos - **Textos para Discussão PoEMAS**, 1(2), 1-15, 2017.

MILANEZ, Bruno; MAGNO, Lucas; WANDERLEY, Luiz Jardim (2021). O Projeto de Lei Geral do Licenciamento (PL 3.729/2004) e seus efeitos para o setor mineral. **Versos - Textos para Discussão PoEMAS**, 5(1), 1-32. Disponível em:< <https://www.ufjf.br/poemas/files/2017/04/Versos-2021-O-PL-do-Licenciamento-e-seus-efeitos-para-o-setor-mineral.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2021.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, (15) 43, 2001.

PONTES, Nádia. Corte de verba reforça desmonte da fiscalização ambiental no Brasil. **Deutsche Welle**, 25 de abril de 2021. Disponível em:< <https://www.dw.com/pt-br/corte-de-verba-refor%C3%A7a-desmonte-da-fiscaliza%C3%A7%C3%A3o-ambiental-no-brasil/a-57327500>>. Acesso em: 30 jun. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SASSINE, Vinicius. Ibama tem R\$ 1 bilhão em multas sem encaminhar para conciliação. **Amazonas atual**, 28 de março de 2022. Disponível em:< <https://amazonasatual.com.br/ibama-tem-r-1-bilhao-em-multas-sem-encaminhar-para-conciliacao/>>. Acesso em: 28 jun. 2022.

SCHIAVO, Victor Rizo; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo. **O licenciamento ambiental como política pública e o poder das empresas**. Opinião Jurídica. vol.19 no.38 Medellín Jan./June, 2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SHALDERS, André. Com Bolsonaro, área ambiental do governo já perdeu 10% dos servidores. **BBC News Brasil**, 05 de fevereiro de 2021. Disponível em:< <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55849937>>. Acesso em: 30 jun. 2022.

VALE, Mariana M.; BERENQUER, Erika; MENEZES, Marcio Argollo de; CASTRO, Ernesto B. Viveiros de; SIQUEIRA, Ludmila Pugliese de; PORTELA, Rita de Cássia Q. The COVID-19 pandemic as an opportunity to weaken environmental protection in Brazil. **Biological Conservation** 255 (2021) 108994. Disponível em:< <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S000632072100046X>>. Acesso em: 30 jun. 2022.

WANDERLEY, Luiz Jardim de Moraes. Do Boom ao Pós Boom das commodities: o comportamento do setor mineral no Brasil. Versos - **Textos para Discussão PoEMAS**, 1(1), 1-7, 2017.

WANDERLEY, Luiz Jardim; GONÇALVES, Ricardo Junior de Assis Fernandes; MILANEZ, Bruno. O interesse é no minério: O neoextrativismo ultraliberal marginal e a ameaça de expansão da fronteira mineral pelo governo Bolsonaro. **Revista da ANPEGE**. v. 16. n°. 29, p. 555-599, 2020.