



Universidade de Brasília

CDS

Ciências Ambientais

Atila Vinicius de Carvalho Pessoa

**LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ANÁLISE A PARTIR DA
COMPETIÇÃO ENTRE COALIZÕES POLÍTICAS**

Brasília

2024

Atila Vinicius de Carvalho Pessoa

**LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ANÁLISE A PARTIR DA
COMPETIÇÃO ENTRE COALIZÕES POLÍTICAS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à/ao
CDS da Universidade de Brasília como requisito
parcial para a obtenção do título de Bacharel em
Ciências Ambientais.

Orientador(a): Prof.(a) Mauro Guilherme
Maidana Cappellaro

Brasília

2024

Ficha catalográfica elaborada automaticamente
com os dados fornecidos pelo autor

Pessoa, Atila Vinicius de Carvalho.

Lei Geral do Licenciamento Ambiental: análise a partir da competição entre coalizões políticas. / Atila Vinicius de Carvalho Pessoa. Orientador Mauro Guilherme Maidana Cappellaro. – Brasília: UnB, 2024. 74 p.

Monografia (Graduação – Curso) Universidade de Brasília, 2023

Licença por Adesão e Compromisso. 2. Licença Ambiental Única. 3. Crenças. 4. Políticas Públicas

Atila Vinicius de Carvalho Pessoa

**LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ANÁLISE A PARTIR DA
COMPETIÇÃO ENTRE COALIZÕES POLÍTICAS.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à/ao
CDS da Universidade de Brasília como requisito
parcial para a obtenção do título de Bacharel em
Ciências Ambientais.

Data da aprovação: DD/MM/AAAA

Mauro Guilherme Maidana Cappellaro

Nome completo — Orientador
Mestre/Doutor em XXXXXXXXXXXXX
Professor(a) da Faculdade/Instituto/Departamento (UnB)

Uidemar Morais Barral

Nome completo — Membro da Banca
Mestre/Doutor em XXXXXXXXXXXXX
Professor(a) da Faculdade/Instituto/Departamento (UnB)

Dedico este trabalho ao meu filho Caio (In Memoriam), minha filha Camila, minha esposa Adriane, minha mãe Teresinha (In memroian) e aos professores que participaram de minha caminhada para o término do presente curso.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Doutor Mauro Guilherme Maidana Cappellaro que me apresentou a ferramenta de análise *Advocacy Coalition Framework* – ACF, a professora Cristiane Gomes Barreto pela ligação telefônica e pelo estímulo. Aos ensinamentos metodológicos e de pesquisa ministrados pelos professores Pedro Zucker, Uidemar Moraes Barral, e Mauricio de Carvalho Amazonas. Aos professores Jorge Madeira Nogueira e Laura Angélica Ferreira Darnet pelas aulas de Licenciamento Ambiental. Por fim, agradecer aos demais professores do curso de ciências ambientais em que aprendi muito e pude compartilhar de momentos bem agradáveis.

Deus nos dá pessoas e coisas, para
aprendermos a alegria... Depois, retoma coisas
e pessoas para ver se já somos capazes da
alegria sozinhos...
Essa... a alegria que ele quer

Guimarães Rosa

RESUMO

O licenciamento ambiental é uma exigência legal que precede a implementação de empreendimentos ou atividades que tem alto potencial de poluição ou degradação ambiental. Assim, considerando a extensão territorial e a diversidade de atividades federais, estaduais, municipais e distritais, e a existência de cinco biomas, é fundamental um controle para conciliar o desenvolvimento local, regional e nacional assegurando a sustentabilidade nas dimensões físicas, bióticas, socioculturais e econômicas. A previsão do licenciamento na legislação nacional decorreu da Lei 6.938/81 que dispõe da Política Nacional do Meio Ambiente, suas finalidades e mecanismos de formulação e aplicação, e que estabeleceu procedimentos e critérios para o licenciamento. Posteriormente o CONAMA por meio da resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986, e resolução 237/1997, que tratou dos procedimentos para o licenciamento ambiental; e da Lei Complementar nº 140/2011, definiu o modelo de cooperação entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) na proteção do meio ambiente. Apesar dos diversos normativos, o licenciamento ambiental tem sofrido diversas críticas quanto à lentidão e a burocracia, com um viés dificultado do desenvolvimento de atividades econômicas, o que gerou o projeto de lei (PL) que se encontra em trâmite no Senado Federal (PL 3.729/2004 que foi renumerado no Senado para PL 2159/2021). Tal projeto visa alterar substantivamente o modelo de licenciamento ambiental brasileiro. Assim, a presente pesquisa analisou a tramitação dessa proposição no Congresso Nacional, e buscou responder por meio do modelo de coalizão como tem ocorrido a formulação da política pública de licenciamento ambiental na lógica de um subsistema, e a atuação de atores, individuais ou coletivos, no processo decisório. A metodologia utilizou o estudo de caso com pesquisa bibliográfica e documental a partir de trabalhos acadêmicos produzidos previamente e obtidos em bases de dados nacionais e internacionais. A pesquisa também fez uso de relatórios e notas taquigráficas das audiências públicas realizadas na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) da casa iniciadora (Câmara dos Deputados) e da Comissão de Meio Ambiente e da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária. Ao término da pesquisa foi possível detectar dentro do subsistema licenciamento ambiental, duas coalizões: a primeira é a denominada de “socioambientalismo” com a conciliação da sustentabilidade com a conservação e uma segunda, denominada de “desenvolvimentismo tradicional”, com prevalência do uso dos recursos naturais na lógica do utilitarismo puro com iniciativas privadas tendo por foco o crescimento econômico, associado à descentralização para estados e municípios das decisões relacionadas ao licenciamento concentrando as decisões no campo econômico. Também foi verificada a prevalência dos interesses da coalizão desenvolvimentista tradicional no texto enviado ao Senado Federal. A pesquisa conclui que o avanço dos interesses de uma das coalizões ocorreu devido à atuação de ruralista como Neri Geller nos pareceres às emendas no plenário tanto pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) como pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) na Câmara Federal e relatoria do Senado Tereza Cristina pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e pela Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado Federal, o Senador Confúcio Moura, assim, se tem a prevalência de uma visão desenvolvimentista tradicional .

Palavras-chave: Licença por Adesão e Compromisso. 2. Licença Ambiental Única. 3. Crenças. 4. Políticas Públicas.

ABSTRACT

Environmental licensing is a legal requirement that precedes the implementation of or activities that have a high potential for pollution or environmental degradation. Thus, considering the territorial extension and the diversity of federal, state, municipal and district activities, and the existence of five biomes, control to reconcile local, regional and national development, ensuring sustainability in the physical, biotic, socio-cultural and economic dimensions. The provision for licensing in national legislation Law 6.938/81, which sets out the National Environmental Policy, its purposes and its mechanisms for its formulation and application, and which established procedures and criteria for licensing. Subsequently, CONAMA resolution no. 1, of January 23, 1986, and resolution 237/1997, which dealt with procedures for environmental licensing; and Complementary Law no. 140/2011, defined the model of cooperation between the three spheres of government (federal, state and municipal) in protecting the environment. Despite the various regulations, environmental licensing has been criticized for its slowness and bureaucracy, with a bias towards hindering the development of economic activities, which led to the draft (PL 3.729/2004, which was renumbered in the Senate to PL 21.729/2004). renumbered in the Senate to PL 2159/2021). This bill aims to the Brazilian environmental licensing model. cooperation between the three spheres of government (federal, state and municipal) in protecting the environment. Despite environmental licensing has been criticized for its slowness and bureaucracy, with a bias towards hindering the development of economic activities. hindered the development of economic activities, which led to the draft (PL 3.729/2004, which was renumbered in the Senate to PL 21.729/2004). renumbered in the Senate to PL 2159/2021). This bill aims to the Brazilian environmental licensing model. This research analyzed the progress of this proposal in the National Congress, and sought to answer, through the coalition model, how the the formulation of public policy on environmental licensing in the logic of a subsystem, and the role of individual or collective actors in the decision-making process. The methodology used a case study with bibliographical and documentary research based on academic papers previously produced and obtained from national and international databases. The research also made use of reports and of the public hearings held in the Commission for the Environment and Sustainable Development (CMAD). Environment and Sustainable Development (CMADS) and the Committee on Agriculture, Livestock, Supply and Rural Development (CAPADR) of the initiating house (Chamber of Deputies) and the Environment Committee and the Agriculture and Agrarian Reform Committee. Agriculture and Agrarian Reform. At the end of the research, it was possible to detect within the environmental licensing subsystem characterised by the prioritisation of natural resource utilisation within a purely utilitarian framework, with private initiatives focusing on economic growth and decentralisation of licensing decisions to the state and municipal levels. Additionally, the text submitted to the Federal Senate revealed the predominance of the traditional developmental coalition's interests. The research findings indicate that the advancement of one coalition's interests was facilitated by the actions of ruralist Neri Geller in the review of amendments in the plenary session, both within the Commission of Agriculture, Livestock, Supply and Rural Development (CAPADR) and the Commission of Environment and Sustainable Development. The Senator Confúcio Moura, who is the relator of the Chamber of Deputies and the CMADS in the Federal Senate, thus exemplifies the prevalence of a traditional developmental vision.

Keywords: Licence by Membership and Commitment. 2. Single Environmental License. 3. Beliefs. 4. Public Policies.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Hipóteses de exigência e tipologias de atividades ou de empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental Atividades sujeitas a licenciamento ambiental.	39
QUADRO 2	Licença e requisitos para emissão das modalidades de licença ambiental considerando características e peculiaridades.	41
QUADRO 3	Normas, prazos e condições para a renovação da licença ambiental e os critérios para a sua renovação automática, a partir de declaração do empreendedor.	42
QUADRO 4	Rol de atividades ou empreendimentos não sujeitos ao licenciamento ambiental e dispensa do licenciamento de atividades e empreendimentos agropecuários.	44
QUADRO 5	Simplificação de Procedimentos e Priorização de análise para o licenciamento ambiental, emissão da LAC de serviços e obras dispensado.	48
QUADRO 6	Estabelecimento de competência municipal ou distrital para emissão urbanística e ambiental integrada, e fixação de condicionantes, proporcionalidade, nexos causal mitigação compensação de impactos ambientais causados por terceiros e o não poder de polícia do empreendedor.	49
QUADRO 7	O licenciamento ambiental independe da emissão de certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitido pelos Municípios, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama, sem prejuízo do atendimento da legislação aplicável a esses atos administrativos.	50
QUADRO 8	Tipos de Procedimentos de licenciamento ambiental.	51
QUADRO 9	Licenciamento corretivo e modalidades de licenciamento ambiental.	53
QUADRO 10	Estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental.	55
QUADRO 11	Regras da participação pública no processo de licenciamento ambiental.	56
QUADRO 12	Violação de direitos dos povos indígenas e comunidades quilombolas e ameaça às unidades de conservação e ao patrimônio histórico e cultural	57
QUADRO 13	Prazos administrativos de análise para a emissão de licenças.	60
QUADRO 14	Regramento a respeito dos limites à responsabilidade objetiva e solidária dos contratantes de empreendimentos.	61
QUADRO 15	Alteração no art. 36, §3º, da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).	62
QUADRO 16	Posicionamento das Coalizões	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACF	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
AIA	Análise de Impacto Ambiental
CAPADR	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
LAC	Licença por Adesão e Compromisso
LAU	Licença Ambiental Única
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LOC	Licença de Operação Corretiva
LP	Licença Prévia
MMA	Ministério do Meio Ambiente
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEMA	Secretaria de Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TI	Terras Indígenas
TQ	Território Quilombola
UC	Unidade de Conservação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2. OBJETIVOS.....	17
2.1. Objetivo Geral	17
2.2. Objetivos Específicos	17
3.1. Arcabouço Institucional Ambiental Brasileiro.....	19
3.2. Licenciamento Ambiental Brasileiro	24
3.3. A Questão Federativa.....	26
3.4. Modelo de Coalizão de Advocacia.....	27
3.4.1 Coalizões.....	30
4. METODOLOGIA	32
5. ANÁLISE.....	38
5.1. Posicionamento das Coalizões.....	38
5.1.1 Hipóteses de exigência e tipologias de atividades ou de empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental.....	39
5.1.2 Licença e requisitos para emissão das modalidades de licença ambiental considerando características e peculiaridades.	41
5.1.3 Normas, prazos, e critérios para a renovação da licença ambiental.	42
5.1.4 Rol de atividades ou empreendimentos não sujeitos ao licenciamento ambiental e dispensa do licenciamento de atividades e empreendimentos agropecuários	43
5.1.5 Simplificação de Procedimentos e Priorização de análise para o licenciamento ambiental, emissão da LAC de serviços e obras dispensado.	47
5.1.6 Estabelecimento de competência municipal ou distrital para emissão urbanística e ambiental integrada, e fixação de condicionantes, proporcionalidade, nexos causal mitigação compensação de impactos ambientais causados por terceiros e o não poder de polícia do empreendedor.	48
5.1.7 O licenciamento ambiental independe da emissão de certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos Municípios, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do SISNAMA, sem prejuízo do atendimento da legislação aplicável a esses atos administrativos.....	50
5.1.8. Tipos de Procedimentos de licenciamento ambiental	50
5.1.9 Regularização por licenciamento ambiental corretivo, e estatui que essa modalidade de licenciamento ambiental se destina a empreendimentos que estejam, na data de publicação da lei, operando sem licença ambiental válida.	53
5.1.10 O estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA) e dos demais estudos ambientais. Exige-se, para o EIA/RIMA e para os demais estudos ambientais, elaboração de Termo de Referência (TR) pela autoridade	

licenciadora, compatível com as diferentes tipologias de atividades ou de empreendimentos.	54
5.1.11 Regras da participação pública no processo de licenciamento ambiental. São modalidades de participação pública: consulta pública; tomada de subsídios técnicos; reunião participativa; e audiência pública.	56
5.1.12 Participação das autoridades envolvidas: violação de direitos dos povos indígenas e comunidades quilombolas e ameaça às unidades de conservação e ao patrimônio histórico e cultural, além da saúde:.....	57
5.1.13 Prazos administrativos de análise para a emissão de licenças claramente insuficientes:	60
5.1.14 previsão de regramento a respeito dos limites à responsabilidade objetiva e solidária dos contratantes de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental e instituições de fomento.	61
5.1.15 Alteração no art. 36, §3º, da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).	62
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	71

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por temática a Lei Geral do Licenciamento. Seu objeto é a análise do processo legislativo da Lei Geral do Licenciamento sob a ótica do modelo teórico da *Advocacy Coalition Framework* – ACF, e que nesse trabalho foi denominado de coalizões políticas. Assim, foram definidas por meio de crenças duas coalizões com posicionamentos antagônicos, os Socioambientalistas, que têm crenças orientadas para sustentabilidade e preservação por meio de processos democráticos e participativos, com valorização dos saberes tradicionais e especificidades regionais e locais e os Desenvolvimentistas Tradicionais com crenças voltadas para o utilitarismo puro e iniciativas privadas visando o crescimento econômico, por meio da defesa da descentralização dos estados e municípios nas decisões ambientais. Nesse cenário a pesquisa busca compreender o processo de construção de uma política pública – Lei Geral do Licenciamento (nº 3794/2004) – a partir da proposta de competição entre atores e, especialmente, entre grupos de interesse entendidos aqui como coalizão.

A razão de escolha do tema decorre do entendimento de que o modelo teórico das coalizões políticas tem sido amplamente utilizado para o estudo de políticas públicas e oferece elementos como a complexidade de determinada temática, os conflitos de interesses, as disputas técnicas, bem como a multiplicidade de atores públicos e privados nos diversos níveis de governo para compreender o jogo de forças por trás do processo legislativo. A Lei Geral do Licenciamento, portanto, é um estudo de caso adequado para a conjuntura apresentada acima.

O texto constitucional em seu artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV trouxe a necessidade do Estudo de Impacto Ambiental para “obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”. No processo de normatização da previsão constitucional foi elaborada a Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente com normas para a preservação ambiental, bem como as resoluções nº 001/1986 e nº 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que definem os procedimentos para o licenciamento ambiental e posteriormente a Lei Complementar nº 140/2011, sob a lógica do consorciamento subnacional na proteção do meio ambiente.

Nessa compreensão o licenciamento ambiental é feito pelo órgão ambiental estadual e o Ibama respondia pelas licenças de empreendimentos com impacto regional ou nacional, e

o município ficou apartado na emissão de licenças ambientais. Com a Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama e a Lei Complementar nº 140/2011, esse cenário foi sendo alterado (Araújo, 2015).

A Resolução Conama nº 237/1997 foi elaborada tendo por fundamento as competências do órgão colegiado conforme previsão da Lei nº 6.938/1981 que diz “[...], mediante proposta do Ibama, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo Ibama” (art. 8º, caput, inciso I, da Lei nº 6.938/1981). Assim, o artigo 6º causou polêmica ao disciplinar o licenciamento ambiental municipal, tendo em vista que a Lei nº 6.938/1981 não previa licenças ambientais emitidas pelo município. Entendimento esse corroborado com o parágrafo único do art. 23 da Constituição exigia lei complementar para a fixação de normas de cooperação entre os entes da Federação.

A Lei Complementar nº 140/2011 regulamenta o parágrafo único do art. 23 da Constituição no que se refere à competência comum de União, Estados, Distrito Federal e Municípios de proteger as paisagens naturais notáveis, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, e preservar as florestas, a fauna e a flora (incisos III, VI e VII do art. 23 da Constituição). Portanto, traz as atribuições específicas e compartilhadas dos entes federados na Política Nacional do Meio Ambiente com respeito ao licenciamento ambiental. Neste sentido, o regramento geral é que a maior parte dos processos de licenciamento deveria ser realizado pelo órgão ambiental estadual conforme previsão do art. 8º, incisos XIV e XV, da Lei Complementar nº 140/2011, sendo que nos casos especificados no art. 7º, inciso XIV, a emissão da licença ambiental é competência do órgão federal (IBAMA).

No entanto, esse arcabouço normativo tem recebido diversas críticas e visando a modernização do procedimento licitatório por meio da simplificação foi apresentado o projeto de lei (PL) se encontra em trâmite no Senado Federal (PL 3.729/2004 que foi renumerado no Senado para PL 2159/2021) que altera substantivamente o modelo de licenciamento ambiental brasileiro. Para a elaboração de uma base historiográfica adequada é importante uma reflexão a partir do ano de 1986, ano em que ocorreram as regulamentações da análise de impacto ambiental - AIA e licenciamento e a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) e a aprovação da Resolução que norteou a avaliação de impacto ambiental (Fonseca; Sanchez; Ribeiro, 2017). A Resolução 01/1986 do Conama trouxe a primeira lista

de atividades modificadoras do meio ambiente que dependem de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima).

Em 1988, a legislação ambiental foi alçada ao texto constitucional com a elaboração do Capítulo VI, tem por foco o meio ambiente, em específico o art. 225, com destaque a garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e bem essencial a qualidade de vida, bem como a menção ao EIA como exigência para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, entrando assim em sintonia com a Declaração de Estocolmo de 1972, que trouxe diretrizes para preservação ambiental mundial (Schiavo; Bussinguer, 2020).

A adequação dos processos de AIA deve considerar as questões de impactos estratégicos e não somente em nível de projetos, bem como o empreendimento e as atividades otimizando os procedimentos de análise (Gaspar; Santos; Souza, 2020). Assim, é importante o estabelecimento de critérios que considerem os impactos ambientais potencialmente negativos (Enríquez - de - Salamanca, 2021).

A Lei Complementar nº 140/2011 avançou ao especificar as competências dos entes federativos ampliando a participação de estados e municípios no licenciamento, em conformidade com a previsão constitucional com a repartição de responsabilidades. (Nascimento; Abreu; Fonseca, 2020).

De acordo com a revista *Veja* de 15/07/2024 com o título: *As prioridades na agenda da bancada ruralista com Lula e o Congresso*. Representantes do agro comemoram avanço do Marco Temporal, mas veem com cautela tramitação de projetos sobre defensivos agrícolas e licenciamento ambiental. O projeto sobre o licenciamento ambiental é visto pela bancada ruralista como facilitadora da regularização de licenças, visando à geração de emprego e renda e que atualmente esbarra na burocracia. Assim, os parlamentares entendem existir uma “pauta ideológica”.

Luiz Henrique Sanches em artigo ao *Jornal da USP* em 11.02.2022 denominado a “descentralização de licenciamento ambiental pode fragilizar decisões na área”, entende que a proposta retira o licenciamento ambiental do Ibama e remete o problema da falta de capacidade institucional e de estrutura técnica dos Estados para essas questões, para Sanches a Lei Complementar nº 140 já estabelece competência entre o governo federal, estadual e, em alguns casos, municipal, “existe uma intenção de mexer no decreto...” visando empreendimentos de maior interesse de setores econômicos em detrimento da sustentabilidade.

Importante destacar que a sociedade civil influencia no processo de tramitação do PL 3.729/2004 que foi renumerado no Senado para PL 2159/2021, por meio de audiências públicas e redes sociais junto aos parlamentares de seus Estados.

Esses diversos aspectos têm sido geradores de amplas e importantes discussões por envolver setores de grande relevância como o ambiental e o do agronegócio, e uma atividade intensa de representantes no processo legislativo por meio do lobby. **Assim, a presente pesquisa busca responder como os atores, em formato de coalizões e em ambiente competitivo, têm buscado emplacar suas propostas no texto da Lei Geral do Licenciamento Ambiental?**

2. OBJETIVOS

A presente pesquisa tem por temática a Lei Geral do Licenciamento. Seu objeto é a análise do processo legislativo da Lei Geral do Licenciamento sob a ótica do modelo teórico da *Advocacy Coalition Framework* – ACF, e que nesse trabalho foi denominado de coalizões políticas. Assim, a pesquisa busca compreender o processo de construção de uma política pública – Lei Geral do Licenciamento (nº 3794/2004) – a partir da proposta de competição entre atores e, especialmente, entre grupos de interesse entendidos aqui como coalizão.

2.1. Objetivo Geral

O objetivo geral é analisar o processo de tramitação do Projeto de lei intitulado Lei Geral do Licenciamento Ambiental tendo como base analítica teórica o modelo nomeado por coalizões políticas. Assim, o trabalho desdobra nos seguintes objetivos específicos:

2.2. Objetivos Específicos

- Identificar os principais atores do subsistema, com a explicitação da atuação, interesses e influência;
- Descrever os sistemas de crenças políticas associados as coalizações de advocacia do Projeto de Lei Geral do licenciamento ambiental, considerando a orientação normativas fundamentais.
- Analisar a competição entre as coalizões, verificando quais tiveram maior poder de inclusão de temas dentro da tramitação.

3. REVISÃO DE LITERATURA

No processo de construção da revisão de literatura é muito importante a verificação da adequabilidade da temática a respeito da política ambiental como um subsistema de análise, sob o entendimento de que os subsistemas constituem as unidades mais adequadas de análise de mudanças nas políticas públicas e são constituídos por um conjunto amplo de atores, incluindo não apenas os membros dos Poderes Executivo e Legislativo de determinado nível de governo, envolve também atores governamentais, e não governamentais envolvendo consultores, cientistas, intelectuais, ativistas, mídia, formadores de opiniões. É importante a detecção das “turmas” concordantes e discordantes, a existência de coordenação quanto as diferenças de crenças orientadas para uma determinada política pública.

Essa lente construída na construção do subsistema a ser analisado é fundamental para uma boa análise, pois permite a verificação da evolução da política pública no transcorrer de uma década, os atores envolvidos, e as diferentes visões dos diversos atores envolvidos, as posições de liderança, e a incorporação de teorias e procedimentos.

O subsistema como unidade de análise, considera um pedaço da rede de políticas públicas e precisam ser mapeados considerando os diversos momentos decisórios da política pública analisada. No processo de análise deve ser considerado o que é explicitado, tanto técnica como politicamente no campo argumentativo.

Importante ressaltar que as políticas públicas incorporam teorias visando o alcance de seus objetivos, e podem ser analisadas como representações dos sistemas de crenças dos atores. Nessa lógica, espaços de tempo de décadas possibilitam o entendimento das alterações no posicionamento dos atores envolvidos em determinada política. Esses posicionamentos podem ter natureza ideológica, foco na resolutividade de problemas, instrumentalização, dentre outros componentes.

O Projeto de Lei (PL) 3729/2004 - Lei Geral do Licenciamento Ambiental, teve seu início na Câmara dos Deputados em 2004, atualmente se encontra no Senado Federal e envolve diversos instrumentos infralegais, geradores de insegurança jurídica para órgãos ambientais e empreendedores. A temática também envolve grupos com visões distintas, organizados de maneira divergente no que diz respeito a suas estruturas de crenças políticas e recursos.

3.1. Arcabouço Institucional Ambiental Brasileiro

O Sistema Nacional de Meio Ambiente tem como órgão superior o Conselho de Governo, sendo que na temática ambiental o CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente atua como um órgão consultivo e deliberativo, com emissão de instruções normativas. O MMA – Ministério do Meio Ambiente é o órgão central e o IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente, atua como o órgão executor; os órgãos estaduais de meio ambiente atuam como seccionais e os órgãos municipais de meio ambiente como órgão locais..

O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, foi instituído pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/90, sendo composto por Plenário, CIPAM, Grupos Assessores, Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho. Ajustar a formatação deste parágrafo. O Conselho é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente. O Conselho é composto por um colegiado de cinco setores: órgãos federais, estaduais e municipais, além do setor empresarial e entidades ambientalistas.

Desde 1988 a Constituição Federal traz a previsão de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental para “obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”. Atualmente os normativos que estabelecem os processos de licenciamento ambiental no Brasil estão circunscritos a Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente com normas para a preservação ambiental; as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 001/1986 e nº 237/1997, que definem os procedimentos para o licenciamento ambiental; e da Lei Complementar nº 140/2011, trata do modelo de cooperação entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) na proteção do meio ambiente.

Figura 1 – Linha do Tempo do Licenciamento Ambiental Brasileiro



Elaborado pelo autor.

A base normativa do processo de licenciamento ambiental, Lei nº 6.938/1981, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que estabelece em seu art. 10:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. § 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação. § 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do Conama, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da Sema. § 3º O órgão estadual do meio ambiente e a Sema, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

§ 4º Caberá exclusivamente ao Poder Executivo Federal, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, o licenciamento previsto no “caput” deste artigo, quando relativo a pólos petroquímicos e cloroquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei. Ficou estabelecido, dessa forma, que, em regra, o licenciamento ambiental caberia ao órgão estadual de meio ambiente. Em determinados empreendimentos, a licença passava a ser atribuição do órgão federal. Assim, não havia referência a licenciamento ambiental perante os governos municipais, apesar de os órgãos ambientais municipais integrarem o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama (art. 6º da Lei nº 6.938/1981).

Em 1989, com a criação do IBAMA e a extinção da SEMA, entre outros pontos da Lei nº 6.938/1981, alterou-se o § 4º do art. 10, passou a ter a seguinte redação:

§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

A regra geral continuou a ser o licenciamento perante o órgão ambiental estadual e o Ibama passou a responder pelas licenças de empreendimentos cujo impacto fosse regional ou nacional. Vê-se que, apesar de a alteração ter sido realizada após a Constituição de 1988, o município continuou a ser ignorado em termos de emissão de licenças ambientais. Esse quadro só foi alterado, efetivamente, pela Lei Complementar nº 140/2011. Antes dela, contudo, ocorreu debate relevante sobre o tema advindo da edição da Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama.

Assim, a regra geral é que o licenciamento continuou a ser feito pelo órgão ambiental estadual e o Ibama respondia pelas licenças de empreendimentos com impacto regional ou

nacional, sendo que o município não era considerado para emissão de licenças ambientais. Com a Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama e a Lei Complementar nº 140/2011, esse cenário foi sendo alterado (Araújo, 2015).

A Resolução Conama nº 237/1997 foi elaborada a partir das atribuições normativas do órgão colegiado previstas pela Lei nº 6.938/1981 e, especialmente, na previsão de que ele estabelecerá “[...], mediante proposta do Ibama, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo Ibama” (art. 8º, caput, inciso I, da Lei nº 6.938/1981).

Dispõem os arts. 4º a 7º da referida Resolução (grifou-se): Art. 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, órgão executor do Sisnama, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I – localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II – localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV – destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN;

V – bases ou empreendimentos militares, quando couber, observados a legislação específica.

§ 1º O Ibama fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º O Ibama, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

Art. 5º Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I – localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II – localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

Art. 6º Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Art. 7º Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores.

O artigo 6º causou polêmica ao disciplinar o licenciamento ambiental municipal, tendo em vista que a Lei nº 6.938/1981 não previa licenças ambientais emitidas pelo município. Entendimento esse corroborado com o parágrafo único do art. 23 da Constituição exigia lei complementar para a fixação de normas de cooperação entre os entes da Federação. Assim, começara a ocorrer processos de descentralização do licenciamento ambiental, a partir de convênios firmados entre estados e municípios, com base na Resolução Conama nº 237/1997. (Araújo, 2015)

A Lei Complementar nº 140/2011 regulamenta o parágrafo único do art. 23 da Constituição no que se refere à competência comum de União, Estados, Distrito Federal e Municípios de proteger as paisagens naturais notáveis, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, e preservar as florestas, a fauna e a flora (incisos III, VI e VII do art. 23 da Constituição). Na prática, essa lei complementar explicita quais são as atribuições específicas e compartilhadas dos entes federados na Política Nacional do Meio Ambiente. Entre essas atribuições, está o licenciamento ambiental. (Araújo, 2013)

Nesse âmbito, a regra geral continua a ser a de que a maior parte dos processos de licenciamento corre perante o órgão ambiental estadual (art. 8º, incisos XIV e XV, da Lei Complementar nº 140/2011). Nos casos especificados no art. 7º, inciso XIV, a emissão da licença ambiental é competência do órgão federal (Ibama).

Nas situações explicitadas no art. 9º, inciso XIV, da Lei Complementar, a tarefa é dos municípios:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios: [...].

XIV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

- a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou
- b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); [...].

A Lei Complementar nº 140/2011 definiu os casos de impacto ambiental circunscrito ao território municipal, como licenciador ambiental para empreendimentos de pequeno porte, considerando que as características ambientais e na análise do potencial degradador de cada

tipo de obra ou atividade. Portanto, o detalhamento foi delegado a cada Conselho Estadual de Meio Ambiente, cabendo a esses a viabilização a aplicação do licenciamento municipal, mediante aprovação de resolução com a lista de empreendimentos considerados de impacto local. (Araújo, 2015)

Também são de interesse para a análise aqui apresentada os seguintes dispositivos da Lei Complementar nº 140/2011:

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

§ 2º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador.

§ 3º Os valores alusivos às taxas de licenciamento ambiental e outros serviços afins devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo. [...]

Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I – inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II – inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III – inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

Art. 16. A ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação. Parágrafo único. A ação subsidiária deve ser solicitada pelo ente originariamente detentor da atribuição nos termos desta Lei Complementar.

Deve-se registrar que o parágrafo único do art. 5º da Lei Complementar nº 140/2011 define como órgão ambiental capacitado “aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas”. Assim, não existe questionamento de que o município deve assumir o licenciamento ambiental de determinados empreendimentos, bastando que tenha órgão ambiental capacitado e conselho de meio ambiente, considerando. Atualmente o licenciamento urbanístico (incluindo aprovação de parcelamento, alvarás de construção etc.) é atribuição das prefeituras municipais, considera-se que algumas licenças urbanísticas e ambientais podem passar a ser integradas. Competindo ao município tanto a licença urbanística quanto a ambiental de determinada obra ou atividade, o governo local deveria se coordenar para reunir esses processos decisórios (Araújo, 2015).

Assim, o licenciamento ambiental, mais do que compatibilizar o tensionamento entre a promoção do desenvolvimento econômico com as condições socioespaciais impactadas pelo empreendimento a serem instalados por meio do compartilhamento de projetos, visões de mundo e conhecimento.

Portanto, se faz necessário um diálogo qualificado para o adequado balizamento do processo de licenciamento entre os diversos atores sociais e políticos, agentes econômicos e gestores públicos, inclusive no que concerne a diferenças de escalas de gestão territorial, no contexto do federalismo brasileiro, com heterogeneidades e desigualdades entre os municípios.

Entre os maiores entraves para o encaminhamento de soluções para os desafios no licenciamento ambiental é a ausência de estudos consistentes a respeito do assunto associado à excessividade de condicionantes, com poucas avaliações de efetividade e uma visão mais abrangente dos efeitos negativos e impactos positivos dos empreendimentos. (Costa; Klug; Paulsen, 2017)

Assim, falta clareza quanto as atribuições dos empreendedores e do Estado, desembocando em questões de segurança jurídica e judicialização dos processos. Na prática é possível perceber que embora se tenha aprendizagem nos processos esses saberes não são sistematizados o que permitiria a melhoria significativa da qualidade dos processos de licenciamento ambiental.

3.2. Licenciamento Ambiental Brasileiro

O licenciamento ambiental é um processo administrativo constituído de atos do Poder Executivo, cabendo ao IBAMA como órgão licenciador, conduzir o processo, juntamente com os órgãos envolvidos, incluindo estados e municípios que são os grandes executores do licenciamento ambiental. No caso das avaliações de impacto ambiental é importante considerar o seu conteúdo técnico, por meios de metodologias conhecidas e aplicada em outros países, envolvendo diagnóstico e prognósticos, tendo por foco o gerenciamento de impactos e o seu respectivo controle ambiental.

Uma questão importante a ser observada é a alteração do termo “procedimento administrativo” para “processo administrativo” que tem previsão na LC nº 140, de 2011. Assim, em virtude da complexidade e dos diversos interesses no licenciamento ambiental, buscando assim assegurar o contraditório, a ampla defesa, a motivação das decisões e a

promoção do interesse público, inclusive traz a previsão no art. 51, quanto à aplicabilidade da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que trata do processo administrativo na Administração Pública Federal. (Kässmayer; Maia Neto, 2021).

Portanto, deve considerar a discricionariedade técnica e séries históricas de processos de licenciamento visando à melhoria contínua dos processos de licenciamento, fundada na aprendizagem, inclusive com parceiros nacionais e internacionais em busca de aprofundamento nos estudos de licenciamento ambiental.

Questões com a ausência de avaliação ambiental estratégica (AAE) e a insuficiência de instrumentos de gestão territorial, associados a uma gestão anacrônica, burocratizada em demasia, e ineficiência do IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis para enfrentamento das questões ambientais agregando o econômico, o social e o político, tem sido gerador de excessiva judicialização dos processos, e de falhas técnicas na elaboração dos estudos.

É possível verificar no Projeto de Lei (PL) 3729/2004 - Lei Geral do Licenciamento Ambiental a não inclusão do termo Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), que é voltado para o planejamento, formulação de políticas, planos e programas governamentais que fundamenta a tomada de decisão na promoção e integração dos aspectos ambientais relacionados a elementos socioeconômicos, territoriais e de governança. Nesse contexto se tem limitações externas ligadas a referências de planejamento para a operação dos licenciamentos individuais, verificado nos zoneamentos ambientais. Assim, existem questões relacionadas aos planejamentos setoriais, como os de energia e transporte, que interferem na variável ambiental, e a coordenação intersetorial no governo federal, promovendo tensionamentos na avaliação de projetos no âmbito do licenciamento. (Silva, 2017)

Logo, existe a necessidade de aprimoramentos substanciais da gestão fundada no modelo burocrático para uma visão gerencial, conferindo maior efetividade no trâmite do licenciamento com o fortalecimento dos instrumentos de gestão territorial, considerando a formulação de políticas, planos e programas governamentais.

O Projeto de Lei (PL) 3729/2004 - Lei Geral do Licenciamento Ambiental, teve seu início na Câmara dos Deputados em 2004, atualmente se encontra no Senado Federal. Importante ressaltar que o Licenciamento ambiental tem sido regulado no Brasil por diversos instrumentos infralegais, que tem sido fonte de insegurança jurídica para órgãos ambientais e empreendedores.

A Constituição Federal (CF) de 1988 estabelece em seu Artigo 225, a necessidade de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental para obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental. No entanto, os instrumentos normativos que regulam o procedimento são as Resoluções Conama nº 1/1986 e nº 237/1997, que estabeleceram a necessidade de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e determinam os seus mecanismos.

Existe a expectativa que com a aprovação da Lei Geral do Licenciamento o regramento será concentrado e descomplicado, com redução de incertezas no processo. Assim, o processo de Licenciamento Ambiental será mais célere com a redução da burocracia, contudo, é importante assegurar a proteção do meio ambiente. Embora os Estados atualmente sejam regulados pela lei complementar nº 140/2011, com a definição de responsabilidade, o PL traz uma maior liberdade ao órgão licenciador quanto a definição do enquadramento do licenciamento ambiental. Essa liberdade permissiva abre o poder de discricionariedade para estados e municípios impossibilitando um controle do Estado sobre as atividades.

3.3. A Questão Federativa

O processo legislativo é uma construção negociada entre os partidos políticos por meio de suas lideranças e Poder Executivo, e por vezes envolve frentes parlamentares, organizações sociais, e organizações governamentais nos diversos processos decisórios.

A questão ambiental tem como característica competência legislativa concorrente, em que à União delimita as regras gerais, e aos entes subnacionais cabe detalhar as normas com suas especificidades (art. 24, incisos VI e VIII, e art. 30, inciso II, da CF/1988). Portanto, a circunscrição das regras estabelecidas pela Lei de Licenciamento Ambiental ou a produção de decretos ou resoluções do Conama, está intimamente relacionado ao processo de delegação entre o licenciador e a legislação subnacional.

No caso específico, dos governos subnacionais existe à delegação da competência com o estabelecimento de regras complementares, principalmente no que diz respeito ao licenciamento ambiental, o que torna o debate mais complexo. Assim, se tem a prevalência do debate na perspectiva do presidencialismo de coalizão. Cabe explicar que os conflitos de cunho federativo observados até agora no trâmite legislativo com frequência expõem confusão entre os arts. 23 e 24 da CF/1988, ou seja, entre a competência administrativa comum dos entes federados e a competência legislativa concorrente.

A Lei Complementar nº 140/2011 ao regulamentar o art. 23 da CF/1988, definiu competência aos Estados, não implica com isso que a União por meio de lei ou editar regulamentos trazer detalhamentos (art. 24 da CF/1988). Portanto, cabe a União a manutenção na esfera das normas gerais, aplicadas em todo o país com possibilidade de complementação normativa pelos entes subnacionais.

Uma breve análise do licenciamento no Brasil evidencia que os estados são os maiores licenciadores no país, sendo que o IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente responsável pelo licenciamento ambiental federal, deve atuar nos empreendimentos de grande porte e os órgãos municipais, por sua vez, embora não possuam atribuições de licenciamento ambiental previstas na PNMA, passaram a conceder licenças ambientais, com a Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e por meio da LC nº 140/2011.

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

3.4. Modelo de Coalizão de Advocacia

As Coalizões políticas foram criadas por Sabatier e Jenkins-Smith, em 1980, sendo posteriormente aprimorado por Sabatier e Weible (2007). Possui cinco premissas básicas: as teorias sobre o processo de formulação ou alteração de políticas públicas precisam considerar tecnicamente os diversos aspectos de uma determinada política e suas repercussões considerando as informações técnicas; uso de subsistemas de políticas públicas compreendido como atores individuais ou coletivos, de organizações públicas e privadas, comprometidos com determinada questão de política pública e que buscam influenciar as decisões; a compreensão que o subsistema de políticas públicas é mais abrangente e que transcende agências administrativas, comissões do Poder Legislativo e grupos de interesse de governo, e alcança jornalistas, pesquisadores e analistas políticos, bem como agentes dos diversos níveis de governo interessados formulação e implementação da política, em uma lógica federativa; e

os programas e políticas públicas trazem sistemas de crenças que são incorporados no alcance dos objetivos da política (Sabatier e Jenkins-Smith 1999, p. 118-121).

Portanto, o modelo traz o entendimento que a melhor unidade de análise para compreender as formulações ou mudanças nas políticas públicas é um subsistema. Este é entendido como um conjunto de atores, individuais ou coletivos, de organizações públicas ou privadas, ativa e regularmente preocupados com determinado campo de políticas públicas, e que buscam influenciar as decisões nesse domínio (Sabatier; Weible, 2007).

No interior do subsistema político se encontram as coalizões políticas, que compreendem atores que compartilham visões e crenças em determinada política públicas. Essas crenças são elementos causadores de divergências e que exigem um processo de construção de acordos na resolutividade de conflitos, em um ambiente complexo e de percepções de mundo diferenciadas, numa lógica de crenças concorrentes (Capelari, 2015).

Essas crenças segundo Sabatier; Weible (2007) se organizam em três níveis de resistências: núcleo duro (*deep core*), núcleo de políticas públicas (*policy core*) e núcleo de aspectos secundários, que impactam na dinâmica interna do subsistema. Associado as crenças outros fatores atuam no comportamento dos atores e conseqüentemente na formulação da política pública, que são: posição de autoridade, opinião público, obtenção de informações, mobilização, recursos financeiros e liderança hábil (Sabatier; Weible, 2007).

No processo de análise por meio das o ambiente externo é manifesto por fatores que impactam o processo decisório na construção do texto legislativo que envolve aspectos como: recursos naturais, valores socioculturais, estrutura social, regras do sistema político, condições socioeconômicas e opinião pública, que são mediadas por consensos considerando as limitações e recursos dos atores do subsistema. Internamente o modelo prevê a existência de coalizões de advocacia, constituídas pelos agentes governamentais e não-governamentais focados em um conjunto de crenças normativas e causais, com ações coordenadas, com o uso de recursos e estratégias que dialogam com o sistema de crenças, visando o alcance de objetivos políticos.

Por crenças se entendem o conjunto de prioridades valorativas, e percepções de causalidade importantes considerando a variabilidade das relações institucionais. Como bem destaca Araújo (2007) as coalizões políticas, atuam de forma coletiva com uma racionalidade instrumental, em que se tem a utilização das informações e de outros recursos para o alcance

de seus objetivos, assim se tem a prevalência da psicologia social (Sabatier; Jenkins-Smith, 1999).

Nesse contexto o subsistema é composto por coalizões políticas com ideias e valores próprios de crenças da política pública que buscam influenciar utilizando para isso recursos financeiros, membros e agentes públicos que são membros da coalizão ou simpáticos. Assim, em um cenário de disputas as coalizões buscam influenciar os diversos atores para o alcance de seus objetivos, com o uso de estratégias visando alterar as ações das autoridades governamentais, com prevalência de determinada coalizão no alcance de seus objetivos. (Weibe; Sabatier; Mcqueen, K. 2007)

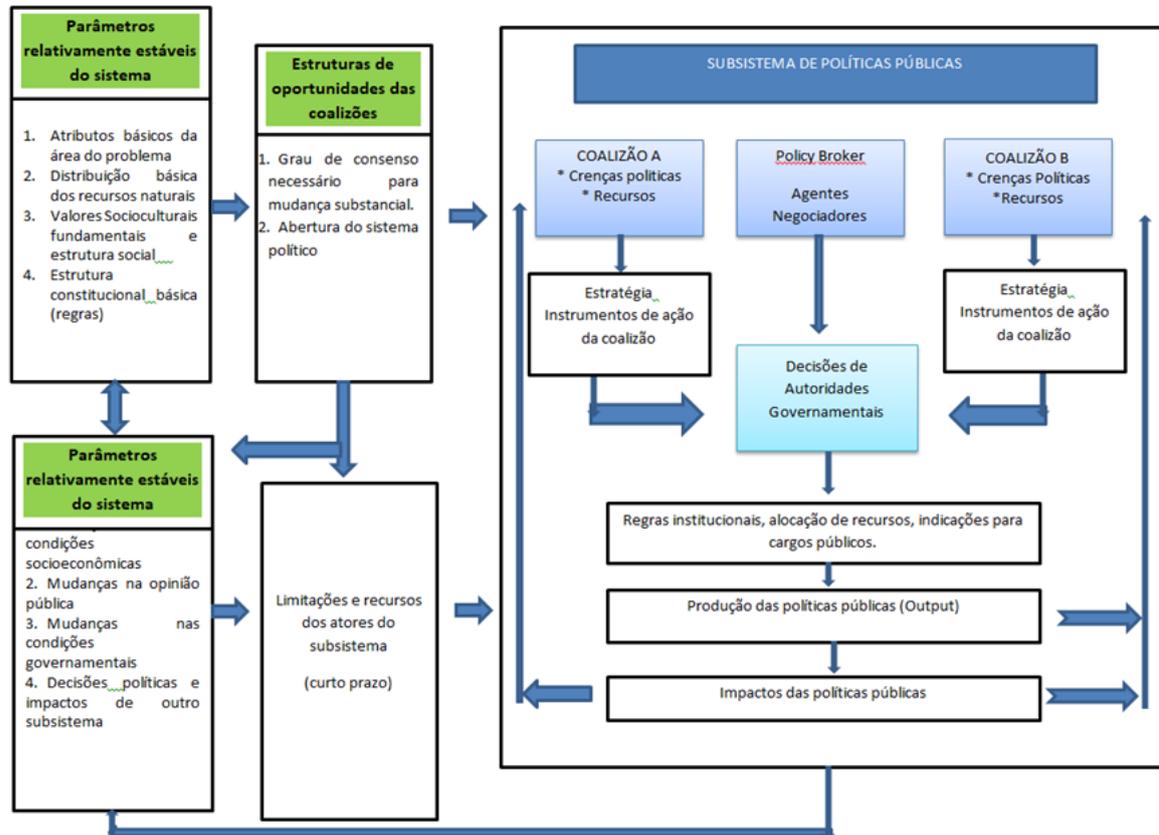
É possível verificar no diagrama das coalizões políticas uma parte externa ao subsistema de políticas públicas dois grandes grupos:

- o primeiro denominado parâmetros relativamente estáveis do sistema que é composto por 1. Atributos básicos da área do problema; 2. distribuição básica de recursos naturais; 3. Valores socioculturais fundamentais e estrutura social; 4. Estrutura constitucional básica (regras). Esse primeiro grupo é responsável pelo grau de consenso para alterações substanciais na política pública, bem como a evidenciação das limitações e recursos dos atores do subsistema.
- No segundo grupo eventos externos se tem: 1. Mudanças nas condições socioeconômicas; 2. Mudanças na opinião pública; 3. Mudanças nas coalizões governamentais; 4. Decisões políticas e impactos de outros subsistemas.

Esses grandes grupos dialogam entre si e alimentam o subsistema de políticas públicas que é uma arena de disputa entre as coalisões com respectiva mobilização crenças e recursos ligados a uma determinada

Intermediando essa disputa se tem os *policy brokers* (agentes negociadores) manifestos em decisões das autoridades governamentais manifestas em regras institucionais, alocação de recursos e indicações como *Policy outputs* geradores de impactos das políticas públicas que realimentam os dois grandes grupos numa lógica cíclica. (Cerqueira, 2020)

Figura 2 – Diagrama do ACF- *Advocacy Coalition Framework*



Fonte: Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 149)

França (2002, p. 98) sintetiza que, nas:

[...] a mudança política ao longo do tempo é função de três conjuntos de processos: interação de coalizões de advocacia competindo entre si num subsistema; efeitos de mudanças externas e dos parâmetros relativamente estáveis nas limitações; e recursos dos diferentes atores desse subsistema.

No Modelo de Coalizão Políticas é possível verificar que Sabatier (1997, p. 31) tem a compreensão de políticas públicas como um processo político em que as mudanças decorrem das ideias, informações e análise no ciclo de políticas públicas.

3.4.1 Coalizões

Uma das contribuições significativas das coalizões políticas. é o aprendizado orientado a políticas públicas, manifesto nas mudanças de visões e intenções decorrentes das experiências e de informações geradas quando da revisão de objetivos políticos, produzidos pelos debates e conflitos no ambiente de disputas das coalizões. (Sabatier; Jenkins-Smith, 1999, p. 123).

A própria lógica das exige a busca permanente de evidências e argumentos numa perspectiva reativa e antecipatória para enfrentamento das coalizões concorrentes exigindo uma aprendizagem orientada para as políticas públicas. (Sabatier, 1993, p. 19).

Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 221, 1999, p. 133) propõem um sistema de crenças organizado conforme uma estrutura hierárquica tripartite disposta segundo grau decrescente de resistência a mudanças. Portanto, é essencial a detecção das posições mais importantes sobre a política pública (*policy core*) e os aspectos instrumentais (*secondary aspects*) – decisões instrumentais e informações necessárias para implementar o *policy core*.

Portanto, as alterações feitas pelo projeto de lei nº 2.159/2021 da Câmara dos Deputados e o atual projeto de lei nº 3729/2004 do Senado Federal, traz questões centrais com respeito ao licenciamento ambiental, inclusive desconstruindo uma lógica construída até o momento. Assim, os embates têm sido significativos em temáticas relevantes e que são manifestos nas falas de diversas autoridades, acadêmicos, cientistas, e políticos, evidenciando assim a aderência dos debates e sua análise por meio das coalizões políticas.

O entendimento do modelo de coalizões políticos é aplicado ao caso do licenciamento ambiental por envolver grupos com visões distintas, que divergem entre si associados a crenças políticas e recursos em um debate na arena legislativa.

4. METODOLOGIA

Na compreensão de que a metodologia é sistematização dos processos com a visão prospectiva da pesquisa e um percurso de orientação visando uma racionalidade qualificada da pesquisa. Assim, é uma pesquisa exploratória, relacionada às coalizões políticas tendo por foco o licenciamento ambiental.

A pesquisa exploratória permitiu a compreensão dos conceitos e ideias a respeito das coalizões políticas, a partir da formulação de uma questão problema bem definida, qual seja: quais condições tem se organizado as coalizões do subsistema da Lei Geral do Licenciamento Ambiental?

Na perspectiva descritiva, trouxe o detalhamento de conceitos, definindo a abrangência e as inter-relações dos diversos conceitos do fenômeno pesquisado. Quanto à natureza a pesquisa foi qualitativa em que se buscou a compreensão da coalizão política no contexto do licenciamento ambiental visando estabelecer instrumentos interpretativos, relações e consequências.

O processo de levantamento de dados considerou primeiramente o arcabouço institucional ambiental brasileiro, tendo por eixo de análise o SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente e os diversos órgãos componentes do sistema e suas atribuições, bem como a estruturação legal.

A escolha dessa estratégia decorreu do entendimento da necessidade de compreensão dos normativos e qual o escopo legal de cada um deles. Em seguida, o trabalho se voltou para a questão do licenciamento ambiental, que tem previsão constitucional conforme preceitua o art. 225 que traz previsão de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental para obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, com a regulamentação desse procedimento pelas Resoluções Conama nº 1/1986 e nº 237/1997 e pela lei complementar nº 140/2011.

Posteriormente foi realizada a pesquisa da tramitação do Projeto de Lei (PL) 3729/2004 - Lei Geral do Licenciamento Ambiental – que teve seu início na Câmara dos Deputados em 2004, atualmente se encontra no Senado Federal, para verificar a autoria, tramitação em comissões, regime de tramitação, emendas recebidas, pareceres, substitutos, votos, mensagens, ofícios e requerimentos.

O método utilizado na pesquisa foi estudo de caso, pois permite a exploração de processos e procedimentos, que transcorrem dentro das organizações, possibilitando uma contextualização e verificação de ações carregadas de significados.

Quanto à técnica de coleta de dados, em um primeiro momento foi realizada a pesquisa bibliográfica em que foram considerados trabalhos acadêmicos produzidos e obtidos em bases de dados nacionais e internacionais, utilizando como palavras-chave ACF, coalização política, licenciamento ambiental, legislação ambiental.

Em seguida foi realizada a pesquisa documental, comumente utilizada em estudo de caso, por exigir a coleta de documentos para análise. A pesquisa documental teve por objeto de análise as atas, pareceres, emendas, requerimentos da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) da casa iniciadora (Câmara dos Deputados) e da Comissão de Meio Ambiente e da Comissão de Agricultura e Reforma Agrárias, as audiências públicas envolvendo agentes governamentais e não governamentais e documentos relacionados com a dinâmica do subsistema do licenciamento ambiental que compreenderão:

- Notas taquigráficas das audiências públicas e reuniões técnicas da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR);
- Pareceres e outros documentos legislativos produzidos no transcorrer do processo legislativo;
- Documentos produzidos por consultores, acadêmicos, especialistas, que tratam do tema;

No caso específico desse trabalho, foram analisadas as falas de diversos atores em uma audiência pública da Câmara Federal, que teve o papel de casa iniciadora, sendo o projeto de Lei 3729/2024 foi apresentado pelos Deputados Luciano Zica (PT/SP) e passou por 101 emendas ao projeto, uma emenda ao substituto, com 79 pareceres de substitutos e votos com 18 mensagens, ofícios e requerimentos. Em plenário teve 18 requerimentos procedimentais, 26 destaques e emendas aglutinativas, e 40 oradores inscritos.

Posteriormente, foi construído um substitutivo pelo Deputado Nery Geller do PP-MT para as 24 propostas existentes, com aproveitamento de partes dos projetos de leis que estavam tramitando, bem como a quarta versão do relatório do Deputado Kim Kataguiri.

Assim, foram analisadas a partir do Programa Expressão Nacionais ocorrido em 17.05.2021 as falas do Deputado Neri Geller – PP – MT; Deputado Nilton Tatto PT- SP, André Lima - Coordenador do Instituto Democracia e Sustentabilidade - IDS e Ex-Secretário de Meio Ambiente do Distrito Federal; Rose Hofmann, Secretária de Apoio ao Licenciamento Ambiental e à Desapropriação - Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, que teve na coordenação dos trabalhos, Maristela Sant´Ana.

Em um segundo momentos foram analisadas as notas taquigráficas das audiências públicas do Senado Federal, bem como os vídeos das seguintes audiências:

Na primeira reunião conjunta das Comissões Permanentes da Comissão de Meio Ambiente- no Senado Federal com a participação de Davi Bomtempo – Gerente executivo de Meio Ambiente e Sustentabilidade da Confederação Nacional da Indústria – CNI; Maurem Lazzaaretti Presidente da Associação Brasileira de Entidades de Meio Ambiente – ABEMA; André Lima – Secretário Extraordinário de Controle do Desmatamento e Ordenamento Ambiental (MMA); Werner Grau Neto – Mestre em Direito Internacional Ambiental pela USP; Leonardo Papp - Assessor Jurídico da Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB; Raul Valle Coordenador de Política Pública do WWF Brasil.

Na segunda audiência realizada no Senado Federal participaram:

José Carlos Carvalho (ex-ministro do meio ambiente do governo Fernando Henrique Cardoso); Andréa Zhouri, Professora Titular da Universidade de Minas Gerais, representando a Associação Brasileira de Antropologia; Marcos Saes – Consultor Jurídico do CBIC.

Na terceira audiência realizada no Senado Federal participaram:

Larissa Clarissa - Subsecretária de Sustentabilidade do Ministério da Infra-estrutura – Engenheira Florestal – Analista – Foco em Infraestrutura; Luiz do Carmo – MDB – GO – Dirigente de licenciamento Ambiental, experiências nas diversas esferas do governo; Vanessa Prezotto – Silveira – Chefe da Assessoria de Assuntos Socioambientais do MAPA; Suely Araújo – Especialista de Políticas Públicas – Observatório do Clima; Nilvo Silva – Especialista em Sustentabilidade e Direitos Humanos.

Na técnica de análise dos dados, a informações foram reunidas e organizadas considerando a metodologia e os objetivos da pesquisa e a exploração da dimensão pretendida e a restrição das informações coletadas. O uso desse procedimento exige do pesquisador experiência para coleta de informação nos lugares e com as pessoas certas, além do diálogo permanente com o material pesquisado.

Por meio da análise dos dados foi possível o encaminhamento dos resultados e a conclusão da pesquisa. Assim, foi utilizada a análise de conteúdo para a desconstrução de incertezas e amplia a lógica exploratória, com a obtenção de dados em segundo plano e os significados intrínsecos existentes nas falas dos participantes. Posteriormente foram feitos recortes dos conteúdos para criação de categorias de análise. No caso da pesquisa, por meio da análise de conteúdo foi possível a detecção das coalizões considerando suas ideias e posicionamentos em diversos aspectos do Projeto de Lei nº 2.159/2021 (Antigo PL nº 3729/2004).

Após a análise dos diversos artigos do Projeto de Lei nº 2.159/2021 (Antigo PL nº 3729/2004), foram construídas as seguintes categorias de análise: licenciamento e suas modalidades; atividades sujeitas ao licenciamento; processos de simplificação; dispensa de licenciamento ambiental para atividades agrossilvipastoris; renovação automática da licença ambiental por auto declaração do empreendedor e sem análise prévia do órgão licenciador; limitações das condicionantes ambientais; licença por Adesão e Compromisso; violação de direitos dos povos indígenas e comunidades quilombolas e ameaça às unidades de conservação e ao patrimônio histórico e cultural; prazos administrativos; exclusão de responsabilidade civil das instituições financeiras; e alteração no art. 36, §3º, da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

A pesquisa foi realizada nos anos de 2023 e 2024, e considerou em sua análise a tramitação do Projeto de Lei nº 2.159/2021 (Antigo PL nº 3729/2004), que foi apresentado em 08 de junho de 2004 e que em 13 de dezembro de 2023 se encontrava na pauta da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal.

No processo de análise das coalizões políticas é fundamental a definição de subsistemas e sua caracterização para verificação se os atores dentro da política analisada considerando concordâncias e discordâncias e a coordenação desses conflitos considerando as crenças que direcionam a política pública. Assim, é necessária a reunião de grupos de atores formais no processo decisório considerando suas crenças e a forma de atuação. Importante destacar que as coalizões políticas vão para além de um lobby tradicional.

No processo analítico foi preciso realizar a leitura de notas taquigráficas, e de documentos, para a construção de crenças a partir de frases (codificação) para alocação em subsistemas específicos.

No transcorrer da tramitação da Lei Geral de Licenciamento Ambiental, se tem a manifestação de atores individuais e coletivos que podem ser agrupados em coalizões de

advocacia ou defesa, com crenças específicas, decorrentes de percepções quanto aos problemas e soluções para o enfrentamento de questões relativas à determinada política pública, manifestos numa lógica de *policy making*¹ como visões distintas tendo por contorno seus sistemas de crenças (Sabatier, 1993, p. 17).

Em seus estudos Sabatier e Weible (2007), entendem que no processo de formulação de uma política pública existe uma competição entre coalizões que buscam prevalência na validação e implementação de suas visões.

Assim, a presente pesquisa utilizou critérios definidos na Tese da Professora (Araujo, 2013) **Política Ambiental no Brasil no Período de 1992-2012: Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom**. Em que a agenda verde, trata de temáticas vinculadas à biodiversidade e florestas e a agenda marrom, a questões do controle da poluição, saneamento básico e gestão ambiental urbana.

Assim, considerando os subsistemas construídos pela autora, de crenças percebidas de forma exaustiva e qualificada, em que a pesquisadora encontrou quatro coalizões na agenda verde: tecnocratas esclarecidos, socioambientalistas, desenvolvimentistas modernos, desenvolvimentistas tradicionais. Na agenda marrom a pesquisadora identificou cinco coalizões: socioambientalistas, desenvolvimentistas modernos, desenvolvimentistas tradicionais e urbanocratas.

Dentre as crenças detectadas nos estudos de Araújo (2013), se tem os seguintes detalhes entre os socioambientalistas: ecocentrismo ou antropocentrismo moderado; conciliação entre uso sustentável e preservação; compatibilização do saber tradicional e dos aspectos culturais; priorização da intervenção estatal no meio socioeconômico em relação aos mecanismos de mercado; ênfase nos processos democráticos e participativos das decisões estatais, mais do que propriamente em seus resultados; defesa de uma atuação integrada dos diferentes níveis de governo na política ambiental, com reforço do Sisnama; valorização dos diferentes tipos de instrumentos de política ambiental; entendimento de que o controle do desmatamento e da degradação ambiental requer a conciliação entre fomento a atividades ambientalmente sustentáveis e fiscalização e controle; preocupação com as especificidades ou interesses regionais e locais; priorização das UCs de Uso Sustentável, com admissão de que as UCs de Proteção Integral são necessárias em determinados casos; defesa enfática dos direitos das populações tradicionais; defesa de que o licenciamento ambiental do uso, parcelamento e

¹ Entendido como etapas do ciclo de políticas públicas, iniciando na definição de agenda, formulação de alternativas ou políticas, implementação e avaliação de sua execução.

ocupação das áreas urbanas deve ser em regra estadual, podendo ser delegado aos municípios em empreendimentos de pequeno impacto (Araújo, 2013).

Por sua vez os desenvolvimentistas tradicionais têm como características: visão antropocêntrica pura; compreensão dos recursos naturais como utilitarismo puro, com abertura para o uso sustentável; lógica estatal presente não em termos de política ambiental, mas sim no fomento às iniciativas privadas voltadas ao crescimento econômico; decisões governamentais efetivadas por uma elite dirigente; políticas públicas ou perspectiva pragmática, com foco nos resultados; defesa da descentralização para estados e municípios das decisões relacionadas à política ambiental; oposição aos instrumentos de política ambiental, que não devem obstaculizar o crescimento econômico; prevalência na participação do setor privado; compreensão de que o controle do desmatamento e da degradação ambiental não deve inviabilizar as atividades econômicas, mesmo que isso implique efeitos ambientais negativos; pouca preocupação com os interesses das peculiaridades locais e regionais. Pouca influencia dos órgãos colegiados que contam com a participação da sociedade civil, ou sua aceitação com funções consultivas; oposição à criação de UCs de ambos os grupos; desconsideração dos direitos das populações tradicionais por razões econômicas ou outras, exceto a proteção ambiental; defesa de que o licenciamento ambiental do uso, parcelamento e ocupação das áreas urbanas não se justifica, em face do licenciamento urbanístico a cargo das municipalidades; desconsideração da relevância do planejamento urbano e da gestão ambiental em áreas urbanas, ou foco em aspectos específicos de setores determinados; desconsideração da relevância do plano diretor municipal, ou entendimento de que ele é, sobretudo, um documento técnico, que abarca essencialmente questões urbanísticas. (Araújo, 2013).

5. ANÁLISE

Para a realização da análise foram definidos dois subsistemas: **Socioambientalistas**, que têm por foco a conciliação entre uso sustentável e preservação, com ênfase nos processos democráticos e participativos das decisões estatais, valorização do saber tradicional e dos aspectos culturais, defesa enfática dos direitos das populações tradicionais, defesa da atuação integrada dos diferentes níveis de governo, preocupação elevada com as peculiaridades regionais e locais.

Os **Desenvolvimentistas Tradicionais** têm a prevalência da visão dos recursos naturais tendendo ao utilitarismo puro com fomento às iniciativas privadas voltadas ao crescimento econômico, defesa da descentralização para estados e municípios das decisões relacionadas à política ambiental em específico a questão do licenciamento concentrando as decisões no campo econômico.

5.1. Posicionamento das Coalizões

Nesse item foram descritos os pontos mais críticos do Projeto de Lei nº 2.159/2021 e, portanto, itens que tem sido objeto de debates. Nessa compreensão foram considerados os pontos abordados pela coalizão denominada socioambientalistas. Foram observadas e tratadas as falas de André Lima Coordenador do Instituto Democracia e Sustentabilidade e de Andréa Zhouri, Professora Titular da Universidade de Minas Gerais, representando a Associação Brasileira de Antropologia; a Nota Técnica sobre o Projeto de Lei n. 2.159/2021 (antigo PL nº 3.729/2004) produzido por Suely Araújo – Especialista de Políticas Públicas pelo observatório do clima; e a nota técnica sobre o Projeto de Lei n. 2.159/2021 (ANTIGO PL Nº 3.729/2004), produzida por Maurício Gueta e Suely Araújo. Contrapondo os socioambientalistas se tem a coalizão denominada de Desenvolvimentistas tradicionais formados por: Werner Grau Neto, mestre em Direito Internacional Ambiental pela USP; Vanessa Prezotto Silveira, – Chefe da Assessoria de Assuntos Socioambientais do MAPA; Leonardo Papp, Assessor Jurídico da Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB; Rose Hoffman representante da Secretaria de Apoio ao Licenciamento Ambiental; Larissa Clarissa – Subsecretária de Sustentabilidade do Ministério da Infraestrutura.

Para uma melhor compreensão das crenças e ações dos socioambientalistas e dos desenvolvimentistas tradicionais analisou-se os diversos artigos do Projeto de Lei n. 2.159/2021 (antigo PL nº 3.729/2004) considerando o posicionamento e conflitos.

5.1.1 Hipóteses de exigência e tipologias de atividades ou de empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental

O art. 13 da Lei Complementar 140/2011 estabelece que “os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar”. No § 1º fica definido que os entes federativos podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, considerando os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental. Quanto a supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais o § 2º determina que seja autorizado pelo ente federativo licenciador. O art. 13 em seu § 3º estabelece que os valores relativos às taxas de licenciamento ambiental e outros serviços deve observar a relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo. (Brasil, 2011)

É preciso que se tenha uma lista nacional fruto de uma pactuação federativa para a sua elaboração, assegurando segurança jurídica e evitando um ambiente com multiplicidade de normas entre estados e entre municípios. (Gueta; Araújo, 2023)

Quadro 1 - hipóteses de exigência e tipologias de atividades ou de empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental Atividades sujeitas a licenciamento ambiental

Art. 4º a 16 hipóteses de exigência e tipologias de atividades ou de empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental Atividades sujeitas a licenciamento ambiental	
Socioambientalistas	Desenvolvimentistas tradicionais
<ul style="list-style-type: none"> - Delegação que possibilita ampliação de regras entre estados e entre municípios produzindo discrepâncias; - Aumento de multiplicidade de normas gerando discrepâncias; 	<ul style="list-style-type: none"> - Previsão de que os entes federativos definam as tipologias de atividades ou de empreendimentos sujeitos a esse instrumento; - O modelo atual gera gargalos e um excesso de procedimentos burocráticos, com superposição de competências e complexidade regulatória; - A simplificação deve ser a regra, e o licenciamento ambiental trifásico deve voltar para empreendimentos mais complexos.

Elaborado pelo autor.

Como é possível verificar no Quadro 1 os socioambientalistas entendem que a delegação com ampliação de regras entre estados e entre municípios podem produzir discrepâncias, com o aumento de multiplicidade de normas. Assim, entendem ser necessária

uma lista mínima de aplicação nacional com os empreendimentos com complementação dos entes subnacionais, com observância da legislação concorrente em conformidade com o o Direito Constitucional Ambiental, por força dos arts. 24, incisos VI e VIII, e 30, inciso II, da Constituição.

Uma lista aberta para ampliaria em demasia as regras entre estados e entre municípios possibilitando que uma mesma atividade tenha regramento diverso com com inconsistências técnicas e sujeita a pressão política.

Para o socioambientalista André Lima Coordenador do Instituto Democracia e Sustentabilidade é um tiro no pé e que o aqodamento da aprovação do Projeto de lei é ruim para o Brasil, pois rompe a espinha dorsal do SISNAMA, quando estabelece uma norma geral de licenciamento. Atualmente o CONAMA tem a participação de órgãos municipais, estaduais, o setor privado participa, com a definição de parâmetros gerais, daquilo que não pode ser dispensada de licenciamento prévio.

Para André Lima o projeto de lei traz a possibilidade de liberação pelos Estados e Municípios na compreensão que a sociedade faria a fiscalização, sendo que essa atividade é uma obrigação estatal. Também questiona a ampliação da possibilidade de flexibilização dos entes subnacionais por meio da Licença Ambiental por adesão e compromisso - LAC

Para o desenvolvimentista tradicional como Davi Bomtempo, gerente executivo de Meio Ambiente e Sustentabilidade da Confederação Nacional da Indústria - CNI, representante do setor industrial gerente executivo de Meio Ambiente e Sustentabilidade da Confederação Nacional da Indústria (CNI), considera a relevância do tema por envolver grandes obras e a questão de segurança jurídica, com regras claras e um ambiente para o desenvolvimento dos negócios. O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo de caráter técnico. Importante considerar os pilares de sustentabilidade – econômico social e ambiental.

O Licenciamento ambiental hoje é burocrático, em sua apresentação destaca que a maior parte dos licenciamentos é realizada nos órgãos estaduais, 72%, em seguida no municipal 17,6% e 7,5% no órgão federal. Para ele, o licenciamento ambiental no Brasil "não corre na velocidade desejada".

Os principais gargalos são o excesso de procedimentos burocráticos, a superposição de competências, a complexidade regulatória, muitos atos normativos elaborados pelo CONAMA e pelos órgãos estaduais e municipais, gerando insegurança jurídica e a falta de clareza de procedimentos. A indústria defende a desburocratização. Para aqueles

procedimentos de baixo impacto, a gente poderia trabalhar de uma forma mais simplificada, veloz, moderna e racional. Destaca que internacionalmente o licenciamento simplificado é a regra, sendo que o esforço é direcionado para empreendimentos mais complexos, com aproveitamento de dados e estudos já realizados, contidos em uma base de dados. Os dados estão muito fragmentados. Assim, se teria a redução custos ampliando a racionalidade.

5.1.2 Licença e requisitos para emissão das modalidades de licença ambiental considerando características e peculiaridades.

Para o balizamento técnico do EIA/Rima e do licenciamento ambiental se tem as Resoluções nºs 001, de 1986, e 237, de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e as legislações ambientais dos estados e de alguns municípios e a Lei Complementar nº 140/2011, que fixou normas para cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum em matéria ambiental, com fundamento no art. 23, parágrafo único, da Lei Maior.

Quadro 2 - Licença e requisitos para emissão das modalidades de licença ambiental considerando características e peculiaridades

Art. 5º tipos de licença resultante do processo de licenciamento ambiental processo simplificado de licenciamento ambiental e requisitos para emissão de cada modalidade de licença ambiental considerando as características e as peculiaridades da atividade ou do empreendimento.	
Socioambientalistas	Desenvolvimentistas tradicionais
- Supressão das análises essenciais do órgão licenciador referentes à manutenção, ou não, das condições que deram origem à LP (licença Prévia) ou LI (Licença de Instalação), bem como sobre a efetividade das ações de controle e monitoramento adotadas, no caso da LI em que a obra estiver em curso e da LO (Licença de Operação)	- Estados e Municípios podem definir as seguintes licenças específicas tendo em vista a natureza, as características e as peculiaridades da atividade ou do empreendimento: Licença Prévia (LP); Licença de Instalação (LI); Licença de Operação (LO); Licença Ambiental Única (LAU); Licença por Adesão e Compromisso (LAC); Licença de Operação Corretiva (LOC).

Elaborado pelo autor.

No Quadro 2 se tem o artigo 5º do Projeto de Lei nº 2.159/2021 sob o argumento da multiplicidade de normativos estaduais e municipais, geradores de conflitos e contraditórios entre si, associado a discricionariedade administrativa quanto a procedimentos e critérios de estudos ambientais o Projeto de Lei n. 2.159/2021 (antigo PL nº 3.729/2004) propõe a criação da Licença Ambiental Única (LAU); Licença por Adesão e Compromisso (LAC);

Licença de Operação Corretiva (LOC), a serem realizadas por Estados e Municípios considerando a natureza, as características e as peculiaridades da atividade ou do empreendimento, de maneira a evitar o excesso de judicialização e a insegurança jurídica, permitindo o avanço das políticas. No entanto, existe a preocupação da desconstrução do modelo trifásico associado à transferência de competências para estados e municípios sem a definição clara de quais empreendimentos será objeto dessa nova visão.

5.1.3 Normas, prazos, e critérios para a renovação da licença ambiental.

O art. 7º, caput, do Projeto de Lei nº 2.159/2021 repete o entendimento do § 4º do art. 13 da LCP nº 140, de 2011, buscando desburocratizar a renovação da licença ambiental por procedimento simplificado com uma declaração do empreendedor em formulário próprio na internet, manifestando o cumprimento dos requisitos previstos no § 4º e que dispensa a análise, da autoridade licenciadora, quanto à efetividade das ações de controle e monitoramento.

Quadro 3 - Normas, prazos e condições para a renovação da licença ambiental e os critérios para a sua renovação automática, a partir de declaração do empreendedor.

Art 7º Normas, prazos e condições para a renovação da licença ambiental e os critérios para a sua renovação automática, a partir de declaração do empreendedor.	
Socioambientalistas	Desenvolvimentistas tradicionais
<ul style="list-style-type: none"> - Prorrogação automática com a autodeclaração do empreendedor compromete a análise técnica; - supressão das análises das condições que deram origem à LP ou LI,. 	<ul style="list-style-type: none"> - Definição de novas normas, prazos e condições para a renovação da licença ambiental; - Renovação automática, a partir de declaração do empreendedor em formulário disponibilizado pela internet;

Elaborado pelo autor.

No entendimento da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), essas alterações fragilizam “o processo, pois a simples declaração é documento extremamente precário para atestar a regularidade da atividade” e que a renovação automática por declaração do empreendedor deveria ser aplicada somente a empreendimentos de baixo impacto ambiental, sujeitos à LAC, sendo necessária na renovação a exigência de atestado de responsável técnico, quanto ao cumprimento das condicionantes.

De acordo com o art. 18, § 4º, da Resolução Conama nº 237/1997 se tem a possibilidade de manifestação definitiva do órgão licenciador em no mínimo de 120 dias. O Projeto de Lei nº 2.159/2021 traz a redução do tempo das análises do órgão licenciador da manutenção das condições que originaram à LP ou LI, bem como da efetividade das ações de controle e monitoramento da LI em que a obra estiver em curso e da LO.

Portanto, se tem o comprometimento da licença da etapa em que o órgão licenciador verifica a efetividade das condicionantes a serem implementados e a necessidade ou não de sua manutenção, que traz a materialização finalística do licenciamento ambiental, quanto ao desenvolvimento econômico, ao meio ambiente e à segurança da população (art. 170, VI, da Constituição Federal).

Nessa compreensão incentiva à irregularidade e ao descumprimento das determinações do órgão licenciador, enfraquecendo as competências estabelecidas pela legislação nacional, gerando insegurança jurídica e possibilidade de judicialização.

5.1.4 Rol de atividades ou empreendimentos não sujeitos ao licenciamento ambiental e dispensa do licenciamento de atividades e empreendimentos agropecuários

O Projeto de Lei nº 2.159/2021 em seu art. 8º traz a possibilidade de “ausência da licença ambiental para obras de saneamento básico, de manutenção em estradas e portos, de distribuição de energia elétrica com baixa tensão, de obras de menor porte”, ainda nesse mesmo sentido “as atividades militares; as obras emergenciais de infraestrutura e pontos de logística reversa; usinas de triagem de resíduos sólidos; pátios, estruturas e equipamentos para compostagem de resíduos orgânicos; usinas de reciclagem de resíduos da construção civil”.

Para o relator do Neri Geller (PP-MT), “a dispensa de licença de empreendimentos de utilidade pública ou interesse social inibe uma cega burocracia, seja por ausência de impacto, seja por regulamentação específica em outras legislações”. No caso do saneamento, a dispensa ocorre desde a captação de água até as ligações prediais e as instalações operacionais de coleta, transporte e tratamento de esgoto, com o uso de procedimentos simplificados e prioridade na análise, com possibilidade de dispensa de Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

O art. 8º do PL nº 2.159/2021 trata também das atividades e empreendimentos agropecuários. Para os socioambientalistas a inclusão de atividade de alto potencial de impacto ambiental na dispensa do licenciamento, contraria a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), entendimento esse fundado na ADI nº 6288, em que a Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade de norma do Ceará que “criou hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para a realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente”, entendendo que dispensas de licenciamento para atividades de impacto viola o art. 225 da Constituição Federal, entre outros dispositivos constitucionais e legais. Logo, os

“empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental.” (Gueta; Araújo, 2023).

Fica evidente no Quadro 4 o entendimento do STF - na ADPF nº 748, houve a declaração de inconstitucionalidades como destaca Gueta; Araújo, (2023) a Resolução Conama nº 284/2001, que trazia a “dispensa de licenciamento empreendimentos de irrigação, mesmo que potencialmente causadores de modificações ambientais significativas, a evidenciar graves e imediatos riscos para a preservação dos recursos hídricos, em prejuízo da qualidade de vida das presentes e futuras gerações (art. 225, caput e § 1º, I, da CF).”.

Quadro 4 - Rol de atividades ou empreendimentos não sujeitos ao licenciamento ambiental e dispensa do licenciamento de atividades e empreendimentos agropecuários

Art. 8º e 9º Atividades ou empreendimentos não sujeitos ao licenciamento ambiental e dispensa do licenciamento de atividades e empreendimentos agropecuários	
Socioambientalistas	Desenvolvimentistas tradicionais
<ul style="list-style-type: none"> - Contraria a jurisprudência do STF ADI nº 6288; - Não observância do princípio da prevenção²; - ADPF nº 748 contra Resolução Conama nº 284/2001, que dispensava o licenciamento empreendimentos de irrigação; - ADI nº 6650 – Inconstitucionalidade da norma de Santa Catarina que dispensava de licenciamento atividades de lavra a céu aberto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lista de atividades ou empreendimentos não sujeitos ao licenciamento ambiental; - Dispensa do licenciamento atividades e empreendimentos agropecuários, com critérios a serem observados pelas posses e propriedades rurais.

A ADI nº 6650, o STF decretou a inconstitucionalidade da norma de Santa Catarina que trazia a dispensa de licenciamento atividades de lavra a céu aberto, com a seguinte justificativa:

“a dispensa e simplificação de licenciamento ambiental às atividades de mineração pelo legislador estadual esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República [...] e afronta o caput do art. 225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção.” (Gueta; Araújo, 2023).

A possibilidade do asfaltamento de estradas precárias em áreas de grande densidade florestal, e das obras em faixas de domínio e servidão, trazem insegurança jurídica pois possibilitam o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade e ações judiciais contra empreendimentos específicos.

² O princípio da prevenção trata de riscos ou impactos ambientais previsíveis. Já o princípio da precaução, busca a prevenção de riscos ou impactos desconhecidos.

Na compreensão da desenvolvimentista tradicional Larissa Clarissa da Subsecretária de Sustentabilidade do Ministério da Infraestrutura – Engenheira Florestal – Analista – Foco em Infraestrutura, quando da participação na Terceira audiência pública conjunta da CMA – Comissão de Meio Ambiente e CRA – Comissão de Reforma Agrária realizada em 19/11/2021, entende que o art. 8º, das dispensas, que trata da dispensa de licenciamento para obras de manutenção em rodovias, de manutenção e melhorias em rodovias, é importante. Para a subsecretária o orçamento extremamente enxuto, e são obras com impacto praticamente insignificante, e o órgão licenciador federal, que não tem braço operacional para conseguir conceder as autorizações e as licenças necessárias para a execução dessas manutenções, se torna um gargalo, para realização de obras simples, que se não executadas, acabam gerando um impacto ambiental muito maior, como limpeza e manutenção de obra, limpeza e manutenção de viadutos e pontes, recomposição da capa asfáltica, poda na faixa de domínio para conseguir deixar as placas visíveis, de maneira adequada. São pequenas obras, são obras necessárias e rotineiras, e a sua não execução acaba sendo mais danosa ao meio ambiente do que a sua execução.

Werner Grau Neto, mestre em Direito Internacional Ambiental pela USP, traz a compreensão do desenvolvimentismo tradicional ao afirmar que a linha de transmissão é um tipo de empreendimento linear que tem um impacto imediato na sua instalação, mas depois, na operação, ela deixa de ser uma atividade de interveniência impactante e passa a ser apenas uma atividade que está ali sem se integrar de maneira disruptiva com o meio que a recebe. Exigir licença de operação para esse tipo de empreendimento parece um contrassenso, porque onera o Estado, onera a atividade produtiva e onera imensamente o nosso chamado custo Brasil.

O art. 9º traz a dispensa de licenciamento para o cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes, pecuária extensiva e semi-intensiva, e pecuária intensiva de pequeno porte, com a simples inscrição autodeclaratória no Cadastro Ambiental Rural, sem uma análise qualificada pelo órgão ambiental estadual, com descomprometimento ao Programa de Regularização Ambiental (PRA).

Para Vanessa Prezotto Silveira, – Chefe da Assessoria de Assuntos Socioambientais do MAPA,- engenheira agrônoma de formação e tenho pós-graduação - tanto mestrado, doutorado e pós-doutorado - em requisitos de impactos ambientais, seja de mudanças climáticas e de alteração do uso do solo, na terceira audiência realizada no Senado Federal fez a seguinte manifestação:

Quando a gente fala aqui principalmente do art. 9º, com relação à referência do setor agropecuário, essa discussão precisa de procedimentos e critérios que abranjam o local, a produtividade, o meio ambiente, mas de forma que ela preveja, no arcabouço legal e complexo que existe, a autorização administrativa dentro do que a gente seja capaz de realizar. E volto a falar: qualquer iniciativa de readequação e racionalização de autorizações legais e ambientais precisa estar no âmbito de inclusão.

Os socioambientalistas destacam que STF em três momentos julgou pela inconstitucionalidade de normas que dispensavam de licenciamento ambiental atividades agrossilvipastoris.

Na ADI nº 5312, julgada em 2019, o STF lei estadual do Tocantins fundamentado nas premissas:

(i) “o desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade”; e (ii) “a dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental” (Gueta; Araújo, 2023).

Na ADI nº 6288, o STF declarou a inconstitucionalidade da dispensa de licenciamento para a

“criação de animais sem abate (avicultura) em quantidade inferior a 10.000 cabeças; a criação de animais sem abate (ovino-caprinocultura) em quantidade inferior a 500 cabeças; o cultivo de plantas medicinais, aromáticas e condimentares em área inferior a 10 hectares; o cultivo de flores e plantas ornamentais, com uso de agrotóxico, em área inferior a 15 hectares; a projetos agrícolas de sequeiro, com uso de agrotóxicos, em área inferior a 30 hectares; e a piscicultura (produção em viveiros) em área inferior a 1 hectare.”

Assim, a decisão foi pela procedência ao pedido da ação direta de inconstitucionalidade por entender “que o afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República”. (Gueta; Araújo, 2023).

Na ADI nº 5475 que tratou do o licenciamento de “atividades e empreendimentos do agronegócio (agricultura, pecuária, avicultura, suinocultura, aquicultura, extrativismo e atividades agroindustriais) ” e que teve o seguinte entendimento do STF, “a exigência de licença ambiental para empreendimentos e atividades potencialmente danosos ao meio ambiente deve ser vista como medida tipicamente preventiva, pela qual se permite ao Poder Público o controle e a fiscalização do cumprimento da legislação ambiental”. Assim,

considerou que norma “infringir o dever de proteção imposto pelo art. 225 da Constituição da República”. (Gueta; Araújo, 2023).

5.1.5 Simplificação de Procedimentos e Priorização de análise para o licenciamento ambiental, emissão da LAC de serviços e obras dispensado.

O texto possibilita a renovação automática da licença ambiental, bastando a declaração on-line do empreendedor atestando o cumprimento da legislação ambiental e das características e porte do empreendimento, bem como dos condicionantes ambientais. No caso do requerimento for solicitado com antecedência mínima de 120 dias do fim da licença original, o prazo de validade é automaticamente prorrogado.

O art. 10 assegura procedimentos simplificados e prioridade de análise para o licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos de saneamento básico. Trata-se de um conjunto de infraestrutura necessária ao País, que possui déficit em sua implantação. De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Regional¹⁹, em comparação a 2018, o ano de 2019 possuía uma cobertura de esgotamento sanitária ainda baixa, beneficiando apenas 61,9% da população das cidades.

A redação do caput do art. 10, que assegura procedimentos simplificados, poderia ser mantida em detrimento das isenções previstas no rol do art. 8º, pelos motivos já exarados. A redação do parágrafo único do art. 10, entretanto, é imprecisa e contém possível vício de constitucionalidade, ao determinar a exigência do EIA em condições excepcionais. O EIA é exigido para empreendimentos considerados passíveis de gerar significativa degradação ambiental, conforme inciso IV do § 1º da CF, não sendo possível a sua flexibilização, ou seja, a previsão de sua exigência em situações excepcionais. A redação desse parágrafo necessita de correção.

O art. 11 autoriza o licenciamento de serviços e obras direcionadas à ampliação de capacidade e pavimentação em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão pela LAC. É Preciso uma alteração que simplifique o procedimento de licenciamento ambiental, observando o princípio da prevenção, outorga à autoridade licenciadora a definição de estudos a serem apresentados.

Quadro 5 - Simplificação de Procedimentos e Priorização de análise para o licenciamento ambiental, emissão da LAC de serviços e obras dispensado.

Art 10º e 11 - procedimentos simplificados e prioridade de análise para o licenciamento ambiental, quando exigível, das atividades ou dos empreendimentos de saneamento básico e autoriza o licenciamento, pela emissão de LAC, de serviços e obras direcionados à ampliação de capacidade e à pavimentação em instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão	
Socioambientalistas	Desenvolvimentistas tradicionais
<ul style="list-style-type: none"> - Criação de um processo de autolicenciamento, que pode proliferar desastres; - renovação automática é permissiva para o descumprimento de condicionantes pelo empreendedor e inibe por parte da autoridade licenciadora de fiscalizar e monitorar os condicionantes; - Limita o reconhecimento dos impactos gerados pelo empreendimento quanto ao nexos causal, bem como da teoria do risco integral, presente na doutrina e jurisprudência. 	<ul style="list-style-type: none"> - Simplificação e priorização na análise do licenciamento ambiental nos casos de saneamento básico; - Autorização do licenciamento por meio da LAC de serviços e obras nos casos de ampliação e pavimentação de instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão.

Elaborado pelo autor.

No Quadro 5 se tem os art. 10º e 11 do Projeto de Lei nº 2.159/2021 propõe a simplificação e priorização na análise do licenciamento ambiental nos casos de saneamento básico e a autorização do licenciamento por meio da LAC de serviços e obras nos casos de ampliação e pavimentação de instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão. - Criação de um processo de autolicenciamento, que pode proliferar desastres. Também traz a previsão da renovação automática que tem uma natureza permissiva para o descumprimento de condicionantes pelo empreendedor e inibe por parte da autoridade licenciadora de fiscalizar e monitorar os condicionantes, limitando o reconhecimento dos impactos gerados pelo empreendimento quanto ao nexos causal, bem como da teoria do risco integral, presente na doutrina e jurisprudência.

5.1.6 Estabelecimento de competência municipal ou distrital para emissão urbanística e ambiental integrada, e fixação de condicionantes, proporcionalidade, nexos causal mitigação compensação de impactos ambientais causados por terceiros e o não poder de polícia do empreendedor.

O Quadro 6 traz o dispositivo que trata dos condicionantes ambientais, essenciais no licenciamento, por viabilizarem a conciliação entre o desenvolvimento de atividades econômicas e o respeito ao meio ambiente e à população. Os §§ 1º, 2º e 5º do art. 13 do PL nº

2.159/2021, reduzindo as responsabilidades do empreendedor, quanto aos impactos produzido pelo empreendimento.

No § 1º determina que as condicionantes “não se prestam a mitigar ou a compensar impactos ambientais causados por terceiros e em situações nas quais o empreendedor não possua ingerência ou poder de polícia”; o § 2º dispõe que “as condicionantes ambientais não devem ser utilizadas para: I – mitigar ou compensar impactos ambientais causados por terceiros, situação em que o equacionamento se efetua por meio de políticas ou serviços públicos de competência originária de outros órgãos ou entidades; e II – suprir deficiências ou danos decorrentes de omissões do poder público”; Por sua vez, o § 5º dita que as condicionantes “não podem obrigar o empreendedor a manter ou a operar serviços de responsabilidade do poder público.”

Assim, ocorrendo à aprovação dessas exclusões o empreendedor fica isento da responsabilidade de atuar em apoio ao poder público no enfrentamento de impactos decorrentes do empreendimento, notadamente aqueles relativos a temas de competência do Poder Público ou incrementado por terceiros.

Quadro 6 - Estabelecimento de competência municipal ou distrital para emissão urbanística e ambiental integrada, e fixação de condicionantes, proporcionalidade, nexos causal mitigação compensação de impactos ambientais causados por terceiros e o não poder de polícia do empreendedor

Art 12º e 13º Competência municipal ou distrital, e a emissão urbanística e ambiental integrada, bem como fixação de condicionantes, proporcionalidade, nexos causal mitigação compensação de impactos ambientais causados por terceiros e o não poder de polícia do empreendedor	
Socioambientalistas	Desenvolvimentistas tradicionais
- Redução das responsabilidades do empreendedor; - Não mitigação ou compensação quando o empreendedor não ingerência ou Poder de Polícia.	- Autorização para municípios e DF viabilizar condicionantes ambientais visando à conciliação do desenvolvimento das atividades econômicas em relação ao meio ambiente e à população;

Elaborado pelo autor.

Leonardo Papp, Assessor Jurídico da Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB, em defesa do desenvolvimentismo tradicional considera que o licenciamento ambiental deve ser um procedimento eficiente. E, por eficiência, a gente traduz a necessidade de compatibilizar as salvaguardas ambientais, que são importantes, mas também a criação de um ambiente de negócios que permita o desenvolvimento econômico e social, indispensável para o país, formando aquele tripé do desenvolvimento sustentável: o ecológico, o social e o econômico. A eficiência não pode ser confundida com os extremos: nem o extremo da facilitação, da flexibilização sem sentido, que coloca em risco as salvaguardas ambientais que devem ser buscadas no licenciamento, nem o extremo da burocratização, do não pelo não, que

também, muitas vezes, acaba, infelizmente, se concretizando, por meio do procedimento de licenciamento ambiental.

5.1.7 O licenciamento ambiental independe da emissão de certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos Municípios, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do SISNAMA, sem prejuízo do atendimento da legislação aplicável a esses atos administrativos.

Ao trazer a previsão de que “o licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitido pelos municípios, bem como autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do SISNAMA”, o art 16 inviabiliza a possibilidade de gestão integrada dos sistemas de meio ambiente, recursos hídricos e urbanismo.

Quadro 7 - O licenciamento ambiental independe da emissão de certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos Municípios, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama, sem prejuízo do atendimento da legislação aplicável a esses atos administrativos

Art 16º. O licenciamento ambiental independe da emissão de certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitido pelos Municípios, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama, sem prejuízo do atendimento da legislação aplicável a esses atos administrativos	
Socioambientalistas	Desenvolvimentistas tradicionais
<ul style="list-style-type: none"> - Desconstrução da gestão integrada dos sistemas de meio ambiente; - Amplia a possibilidade de pressão política e empresarial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Não necessidade da emissão de certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano; - Não necessidade de autorizações e outorgas de órgão que não integram o SISNAMA

Elaborado pelo autor.

Assim, é gravoso à dispensa de apresentação da outorga de direito de uso de recursos hídricos, elemento essencial para a verificação da viabilidade ambiental do empreendimento.

5.1.8. Tipos de Procedimentos de licenciamento ambiental

O Projeto de Lei nº 2.159/2021 traz dois novos procedimentos: o simplificado e o procedimento corretivo, com possibilidade da fusão das licenças prévia com a de instalação; ou a concessão de uma licença de adesão e compromisso com menos exigências, sendo que os órgãos ambientais poderão fazê-lo considerando a localização, natureza, porte e potencial poluidor, podendo o procedimento exigir o EIA (Estudo de Impacto Ambiental), ou a LAC

(Licença Ambiental sem Compromisso). Assim, permitir o licenciamento de atividades ou empreendimentos não passíveis de EIA se tem a insegurança jurídica no que diz respeito aos princípios ambientais. Também aumenta a autonomia aos entes federativos na definição das tipologias de atividades ou empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, sem a previsão manifesta dos conselhos estaduais ou municipais no processo deliberativo. (Kässmayer; Maia Neto, 2021).

Quadro 8 - Tipos de Procedimentos de licenciamento ambiental

Art 17º e Art. 21- tipos de procedimentos de licenciamento ambiental, a saber: procedimento ordinário, na modalidade trifásica; simplificado, nas modalidades bifásica, fase única ou por adesão e compromisso; e procedimento corretivo, com possibilidade de aplicação da modalidade por adesão e compromisso	
Socioambientalistas	Desenvolvimentistas tradicionais
<ul style="list-style-type: none"> - Cheque em branco para a autoridade licenciadora definir; - Descumprimento de padrões nacionais mínimos; -LAC (Licença Ambiental por adesão e compromisso) procedimento de mera adesão do empreendedor a partir de requisitos definidos pelo órgão licenciador, sem prévia análise humana e verificação, por amostragem. 	<ul style="list-style-type: none"> - Modalidade Trifásica – Procedimento Ordinário; - Modalidade Bifásica - fase única ou adesão e compromisso; - Procedimento Corretivo – aplicação da modalidade por adesão e compromisso.

Elaborado pelo autor.

Como se pode depreender da Quadro 8 os socioambientalistas destacam que:

o § 1º do art. 17 do PL 2.159/2021, flexibiliza a atuação dos órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA. A autoridade licenciadora passa pelo crivo de regras previamente estabelecidas. O conteúdo do § 4º, amplia a autonomia da autoridade licenciadora que ficam a mercê da pressão política, quanto a significativa degradação do meio ambiente, sem considerar que algumas atividades e empreendimentos são potencialmente causadores de significativo impacto ambiental como as grandes hidrelétricas ou de grandes rodovias. (Gueta; Araújo, 2023).

Essa flexibilização para as autoridades licenciadoras os subnacionais por meio do estabelecimento de simplificação do licenciamento ambiental para atividades ou empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental (Art. 12, § 1º, da Resolução Conama nº 237/1997), é gerado do esvaziamento de estudos de avaliação de impacto ambiental diferentes do EIA/RIMA e de procedimentos distintos da modalidade trifásica (Licenças Prévia, de Instalação e de Operação). Associado a essa lógica se tem a LAC que por meio da simples adesão do empreendedor e verificação por amostragem, possibilita a simplificação da emissão de alvará de funcionamento e de licenças de empresas, em

atividades de grau de risco médio, indo de encontro às normas constitucionais e aos princípios da precaução ambiental e o da prevenção. (Gueta; Araújo, 2023).

Na prática o art. 21, I, o PL nº 2.159/2021 permite a aplicação irrestrita da LAC para “a atividade ou o empreendimento potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente”, estendendo sua aplicação a atividades e empreendimento qualificados como de médio risco ambiental. Igualmente, as licenças ambientais se transformariam em ato administrativo bastando a auto declaração do responsável por cada empreendimento, sem análise prévia pela autoridade licenciadora.

Nessa compreensão à previsão de LAC, contida no art.11 do PL nº 2.159/2021 amplia de forma demasiada os empreendimentos pois permite uma infinidade de obras e atividades, abrangendo faixas de domínio e de servidão. (Gueta; Araújo, 2023).

Para André Lima – Coordenador do Instituto Democracia e Sustentabilidade, Licenciamento por Adesão e Compromisso na área de domínio da estrada, o Coordenador do Instituto Democracia e Sustentabilidade, entende ser grave, pois o empreendedor não tem compromisso com a intensificação do transporte, do acesso a áreas hoje relativamente protegidas, e que o aumento dessas estradas, significa o aumento na grilagem de terras, roubo de madeiras, os garimpos ilegais em terra indígena são desconsiderados, pois de acordo com o texto o licenciamento ambiental tem que está relacionado aos impactos diretos do licenciamento.

A lei confunde boa-fé com fé pública. Importante ressaltar que empreendimentos com médio risco precisam de fé pública e não boa-fé, assim, o Licenciamento por Adesão e Compromisso desconstrói a gestão ambiental no que concerne a planejamento, acesso a dados, com vistoria, com análise, com avaliação, com decisão, dada pelo órgão público.

Rose Hoffman representante da Secretaria de Apoio ao Licenciamento Ambiental, destacou que houve a falta de debate do real conteúdo da lei, “não se estava debatendo aquilo que estava escrito”, portanto uma ausência de debate no que estava escrito. Assim, as narrativas de lei de não licenciamento e auto licenciamento, não estão previstos no Projeto. Existe sim a licença por adesão e compromisso, em que o empreendedor apresenta o pleito de licenciamento de determinada atividade no órgão que em razão de sua expertise entrega uma lista de procedimentos que devem ser observados como condicionantes para a aprovação, a fiscalização do cumprimento é feito por amostragem, e com a publicidade a sociedade pode fazer a fiscalização de forma bem transparente.

Rose Hoffman numa compreensão desenvolvimentista tradicional defende a licença por adesão e compromisso, uma padronização e prevista quando não há significativo impacto, pois obrigatoriamente tem que ter EIA-RIMA como prevê a constituição, também deve ocorrer à previsibilidade dos impactos, conhecimento da região e das medidas mitigadoras e compensatórias.

5.1.9 Regularização por licenciamento ambiental corretivo, e estatui que essa modalidade de licenciamento ambiental se destina a empreendimentos que estejam, na data de publicação da lei, operando sem licença ambiental válida.

Uma inovação trazida pelo Projeto de Lei 3729/04 foi o licenciamento ambiental corretivo (LOC) que alcança a atividade ou empreendimento que operam sem licença ambiental e que seriam validadas na publicação lei, e que poderia ser feito por adesão e compromisso. Caso ocorra algum impedimento o empreendedor assinará um termo de compromisso em conformidade com os documentos exigidos para o licenciamento, como o relatório de controle ambiental (RCA) e o plano de controle ambiental (PBA). Importante ressaltar a extinção do crime quando da falta de licença.

A licença de operação corretiva (LOC) de acordo com o projeto de lei terá um regulamento próprio, está prevista no § 5º do art. 22, e traz à extinção de punibilidade do crime previsto no art. 60 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, no caso do cumprimento das exigências e visa incrementar a regularização de empreendimentos. (Kässmayer; Maia Neto, 2021).

Quadro 9 - Licenciamento corretivo e modalidades de licenciamento ambiental

Art 22º e 23º . Licenciamento corretivo e modalidades de licenciamento ambiental	
Socioambientalistas	Desenvolvimentistas tradicionais
- Estímulo a irregularidades - Impulsão a crimes ambientais - Desprovido de regras gerando insegurança jurídica	- LOC- (Licença de Operação Corretiva) – flexibilidade - Sem condicionantes prévios

Elaborado pelo autor.

Quanto ao licenciamento corretivo contido no Quadro 9 os socioambientalistas entendem que as regras sobre a regularização por Licença de Operação Corretiva (LOC) constantes no PL nº 2.159/2021 ao alterar as regras do licenciamento ambiental se tem a facilitação da instalação de atividades e empreendimentos para posterior regularização são gravosos, atacando o art. 225, § 3º, da Constituição Federal, que estabelece: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou

jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Em defesa da flexibilização Leonardo Papp, Assessor Jurídico da Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB, na primeira reunião conjunta das Comissões Permanentes da Comissão de Meio Ambiente- no Senado Federal trouxe o seguinte entendimento:

O licenciamento ambiental deve ser um procedimento eficiente. E, por eficiência, a gente traduz a necessidade de compatibilizar as salvaguardas ambientais, que são importantes, mas também a criação de um ambiente de negócios que permita o desenvolvimento econômico e social, indispensável para o país, formando aquele tripé do desenvolvimento sustentável: o ecológico, o social e o econômico.

A eficiência não pode ser confundida com os extremos: nem o extremo da facilitação, da flexibilização sem sentido, que coloca em risco as salvaguardas ambientais que devem ser buscadas no licenciamento, nem o extremo da burocratização, do não pelo não, que também, muitas vezes, acaba, infelizmente, se concretizando, por meio do procedimento de licenciamento ambiental. Então, esse deve ser o foco. A gente já defendia que fosse assim à Câmara e continua defendendo que o aprimoramento da discussão no Senado também deve ter este foco: a eficiência. Para isso, nós entendemos que existem algumas premissas que auxiliam nesta discussão.

5.1.10 O estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (EIA/Rima) e dos demais estudos ambientais. Exige-se, para o EIA/Rima e para os demais estudos ambientais, elaboração de Termo de Referência (TR) pela autoridade licenciadora, compatível com as diferentes tipologias de atividades ou de empreendimentos.

Uma das temáticas mais importantes para os estudos ambientais é a EIA (Estudo de Impacto Ambiental), em razão da segurança jurídica, associada à elaboração de Termo de Referência (TR) e outros estudos ambientais realizados pelas autoridades licenciadoras. Nessa compreensão o TR deve ser elaborado considerando o nexo de causalidade com os impactos da atividade ou empreendimento, considerando os atributos dos meios físico, biótico e socioeconômico. Assim, o PL nº 2.159/2021 em seu art. 25, traz a definição dos limites geográficos, diagnóstico. No art. 28 se busca a maior celeridade e eficiência ao processo de licenciamento, com estudos ambientais analisados em conjunto, considerando a Resolução Conama nº 237, de 1997, pelo § 2º do seu art. 12. (Kässmayer; Maia Neto, 2021).

O art. 29, na lógica da desburocratização e agilidade no processo, traz a possibilidade de autorização do aproveitamento de diagnóstico de estudos ambientais feitos quando adequados à atividade e no art. 30 se tem a exigência da elaboração do EIA, equipe habilitada e registrada no Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental. (Kässmayer; Maia Neto, 2021).

Segundo Kässmayer; Maia Neto, (2021) o art. 30 traz a exigência por parte da autoridade licenciadora um “cadastro positivo de pessoas físicas e jurídicas responsáveis pela

elaboração de estudos e auditorias ambientais e um cadastro negativo, nos casos de rejeições, fraudes”. Assim, se tem a violação ao princípio constitucional da presunção de inocência e discricionariedade e os princípios de liberdade econômica.

No Quadro 10 quanto ao estudo prévio de impacto ambiental é interessante observar que o PL nº 2.159/2021 não considerou a lógica da avaliação ambiental estratégica (AAE) numa perspectiva abrangente de empreendimentos em um determinado espaço.

Quadro 10 - Estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental

Art 24 e 30 Estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (EIA/Rima) e dos demais estudos ambientais	
Socioambientalistas	Desenvolvimentistas tradicionais
<ul style="list-style-type: none"> - Compromete a transparência do EIA; - Abre a possibilidade de alterações significativas (Meio Físico, Biótico e Socioeconômico ou Antrópico); - Desconstrói a lógica das medidas mitigadoras na redução de impactos significativos, bem como o processo de compensação; 	<ul style="list-style-type: none"> - Permite que a autoridade licenciadora aceite estudo ambiental para o conjunto de empreendimentos e atividades localizados na mesma área de estudo - dispensa a elaboração de estudos específicos para cada atividade ou empreendimento - aproveitamento de diagnóstico de estudos ambientais já realizados EIA/Rima e para os demais estudos ambientais - Elaboração de Termo de Referência (TR) pela autoridade licenciadora, compatível com as diferentes tipologias de atividades ou de empreendimentos. - TR elaborado considerando o nexo de causalidade entre os potenciais impactos da atividade ou empreendimento, e os elementos e atributos dos meios físico, biótico e socioeconômico suscetíveis de impactos.

Elaborado pelo autor.

No entanto, busca viabilizar o aceite de estudo ambiental para o conjunto de empreendimentos e atividades localizadas na mesma área de estudo com dispensa de elaboração de estudos específicos para cada atividade ou empreendimento, e aproveitamento de diagnóstico de estudos ambientais já realizados EIA/Rima e para os demais estudos ambientais. Assim, abre à possibilidade de alterações significativas (Meio Físico, Biótico e Socioeconômico ou Antrópico) desconstruindo a lógica das medidas mitigadoras na redução de impactos significativos, bem como o processo de compensação.

5.1.11 Regras da participação pública no processo de licenciamento ambiental. São modalidades de participação pública: consulta pública; tomada de subsídios técnicos; reunião participativa; e audiência pública.

Cabe a autoridade licenciadora a decisão sobre a realização de mais de uma audiência pública considerando a inviabilidade de realização de um único evento, a complexidade da atividade ou do empreendimento, amplitude geográfica da área de influência ou possibilidade de ocorrência de caso fortuito ou força maior que impossibilite a realização da audiência. Assim, a autoridade licenciadora pode, a seu juízo, utilizar qualquer dos demais mecanismos de participação pública contida no art. 35 desta para dúvidas e obter críticas e sugestões. Quanto as regras de participação pública contido na Quadro 11 é possível verificar que a consulta pública pode ser utilizada em todas as modalidades de licenciamento visando a análise da eficácia, da eficiência e da efetividade das condicionantes ambientais nas diversas fases do licenciamento ambiental.

Quadro 11 - Regras da participação pública no processo de licenciamento ambiental

Art 35 a 37 Estudos prévio de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (EIA/Rima) e dos demais estudos ambientais	
Socioambientalistas	Desenvolvimentistas tradicionais
<ul style="list-style-type: none"> - transparência das decisões; - controle social; 	<ul style="list-style-type: none"> - consulta pública - tomada de subsídios técnicos - reunião participativa e audiência pública - realização de pelo menos 1 (uma) audiência pública nos casos de empreendimentos sujeitos a EIA/Rima

Elaborado pelo autor.

A participação popular é fundamental para a proteção do meio ambiente pela coletividade local quanto ao empreendimento, e são relevantes para processos de avaliação de impacto e licenciamento ambiental, cumprindo o que preceitua o art. 225 do texto constitucional, viabilizando os interesses das populações nas áreas afetadas conferindo legitimidade aos processos decisórios e aos planos de gestão territorial, mitigando impactos.

No transcorrer da década de 1990, foram criados são criados diversos fóruns e mecanismos de participação da sociedade civil e a consolidação dos Conselhos Nacionais e Estaduais do Meio Ambiente fortalecendo a democracia participativa nas demandas ambientais. (MILANI, 2008).

5.1.12 Participação das autoridades envolvidas: violação de direitos dos povos indígenas e comunidades quilombolas e ameaça às unidades de conservação e ao patrimônio histórico e cultural, além da saúde:

Quanto aos povos indígenas e comunidades quilombolas é importante observar o as circunstâncias de vida dependem do meio ambiente exigindo grandes áreas e desintrusadas de invasores. Utilizam a produção por subsistência e os excedentes são utilizados para a aquisição de bens de consumo. Nessa compreensão existe no PL nº 2.159/2021 uma questão grave quanto à possibilidade real de violação quanto à proteção de Terras Indígenas (TI), Territórios Quilombolas (TQ), Unidades de Conservação da natureza (UC), patrimônio histórico e cultural e saúde humana, indo na contramão dos direitos difusos e coletivos e outros bens jurídicos, entendem os socioambientalistas.

Quadro 12 - Violação de direitos dos povos indígenas e comunidades quilombolas e ameaça às unidades de conservação e ao patrimônio histórico e cultural

Art. 38 a 42 violação de direitos dos povos indígenas e comunidades quilombolas e ameaça às unidades de conservação e ao patrimônio histórico e cultural	
Socioambientalistas	Desenvolvimentistas tradicionais
<ul style="list-style-type: none"> - Violação quanto à proteção de Terras Indígenas (TI), Territórios Quilombolas (TQ), Unidades de Conservação da natureza (UC), patrimônio histórico e cultural; - Previsão da participação das autoridades envolvidas se restringe aos casos de TIs homologadas e de TQs tituladas; - 90 %, das áreas dos povos indígenas e comunidades quilombolas que estão aguardando o reconhecimento serão atingidos; - Exclusão das UCs, federais, estaduais e municipais, da avaliação de impactos ambientais, seja dos impactos indiretos (AII), seja inclusive dos impactos diretos (AID). 	<ul style="list-style-type: none"> - Regras da participação pública no processo de licenciamento ambiental: consulta pública; tomada de subsídios técnicos; reunião participativa; e audiência pública; - Realização de pelo menos 1 (uma) audiência pública é garantida nos casos de empreendimentos sujeitos a EIA/Rima; - Consulta pública tem por finalidade colher subsídios para a análise da eficácia, da eficiência e da efetividade das condicionantes ambientais em todas as fases do licenciamento ou a instrução e a análise de outros fatores do licenciamento ambiental.

Elaborado pelo autor.

Como bem destaca Gueta; Araújo, 2023:

no caso dos povos e comunidades tradicionais a Quadro 12 evidencia a previsão da participação das autoridades envolvidas se restringe aos casos de TIs homologadas e de TQs tituladas, não abrangendo áreas pendentes de homologação ou titulação. O artigo 40, II, impacta cerca de 90 %, das áreas dos povos indígenas e comunidades quilombolas que aguardam o reconhecimento.

A Lei nº 6.938/1981 e a Resolução Conama nº 01/1986, são claras quanto a necessidade de avaliação dos impactos decorrentes de atividades ou empreendimento

utilizadores de recursos ambientais, potencialmente poluidores, capazes de causar degradação ambiental, e exigem prévio licenciamento ambiental.

Um dos problemas mais grave é a questão das terras indígenas com a demarcação homologada sujeitas à manifestação da FUNAI, sem considerar o processo de homologação. Segundo o Instituto Socioambiental (ISA), as terras indígenas não totalmente demarcadas correspondem a 41% do total, assim como os territórios quilombolas não titulados (87% do total). As alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I do art. 39 trazem restrições a manifestação de autoridades envolvidas a terras indígenas com a demarcação homologada e que tenha sido objeto de portaria de interdição em razão da localização de índios isolados; ou áreas tituladas a remanescentes das comunidades dos quilombos. (Kässmayer; Maia Neto, 2021).

Para Luis Enrique Sánches: “Para certos empreendimentos, os impactos indiretos podem ser tão ou mais importantes que os diretos. [...] Como afirma Erickson (1994, p.12), o propósito de distinguir entre tipos de impactos não é declarar que um impacto é direto e outro indireto, mas organizar a análise de maneira tal que assegure que serão examinados todos os efeitos possíveis das ações humanas propostas nos ambientes biofísicos e sociais, altamente complexos e dinamicamente interconectados”. (Sánchez, 2020, p. 254-255)

Importante ressaltar que existem cerca de 340 UCs federais, sendo 151 de proteção integral e 185 de uso sustentável. No âmbito estadual, há 760 UCs, incluídas 402 de proteção integral e 358 de uso sustentável.

Em sua fala a socioambientalista Andréa Zhouri, Professora Titular da Universidade de Minas Gerais, representando a Associação Brasileira de Antropologia. No item referente à ameaça aos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais, em que considera apenas terras tituladas e demarcadas. No período existiam 724 Tis em diferentes estágios demarcatórios, 487 homologadas e reservadas, 73 declaradas, 44 identificadas, e 120 em processos de identificação. No caso das Comunidades Quilombolas se tem 2.847 comunidades certificadas pela Fundação Palmares, 1.533 processos de titulação abertos no INCRA e apenas 154 terras tituladas no Brasil, sem consulta prévia como determinada a resolução 169 da OIT em que o Brasil é signatário.

Assim, se tem o conflito com as legislações Decreto 6040 – Política Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais; Lei 6.001/1973 – Estatuto do Índio; Art 68 da ADCT; Portaria Interministerial n.60; IN 02/2015 FUNAI; além dos desrespeitos aos tratados e acordos internacionais. Por fim destaca outras proposições que caminham na lógica da desregulação e desmonte ambiental como o PDL 177/2021; PL 490/2007; PL 2633/2020.

Alegações do alto custo e o tempo do licenciamento ambiental , no entanto so estudos demonstram que o problema não está na arquitetura do atual licenciamento, mas sim pelo não cumprimento dos ritos, e a baixa qualidade dos estudos ambientais exigindo análises reiteradas e solicitação de complementação de estudos que alongam o processo, como se o licenciamento fosse apenas uma formalidade enraizada na cultura empresarial brasileira, associado ao sucateamento dos órgãos ambientais ao longo dos anos, redução do corpo técnico, salários defasados, sucateamento de equipamentos dificultando as vistorias. O novo PL não resolve esses problemas, pode acirrar conflitos e ampliar a judicialização, comprometendo a confiabilidade internacional quanto a questão ambiental., inviabilizando investimentos.

Numa visão dos desenvolvimentistas tradicionais Larissa Clarissa - Subsecretária de Sustentabilidade do Ministério da Infra-estrutura – Engenheira Florestal – Analista – Foco em Infra-estrutura, considera que quanto às tipologias de licença: licença prévia licença, licença de instalação, licença de operação corretiva, licença de adesão e compromisso, as licenças híbridas - LP/LI; LI/LO - não existia, não existe atualmente na legislação nenhum dispositivo que defina a tipologia dessas licenças.

Eu acho que essas tipologias, essas categorias de licença têm que estar de forma bastante clara, também para trazer segurança para o empreendedor e para o corpo técnico que avalia essas licenças. Outro ponto que eu entendo muito pertinente é a questão dos intervenientes.

Destaca a regra da Portaria 60, de 2015, que diz quando e como os envolvidos no processo de licenciamento - Palmares, Funai, Iphan e Secretaria de Vigilância Sanitária - devem ser ouvidos. E essa legislação abrange alguns empreendimentos e apenas empreendimentos licenciados no âmbito federal. Daí a gente tem encontrado alguns gargalos em licenciamento estadual e licenciamento municipal que não aplicam a Portaria 60, por ela não ser afeta eles, e a gente tem alguns disparates quando você troca de esfera. Aqui eu cito o exemplo da duplicação de uma rodovia de aproximadamente 20km em que o órgão estadual não definiu o raio de abrangência para a consulta de comunidade quilombola, e basicamente foram todas as comunidades quilombolas do Estado

Assim, segundo Larissa Clarissa se torna necessário consultar mais de 80 comunidades quilombolas para conseguir fazer a duplicação desse trecho dessa rodovia, o que acaba tornando todo o processo inviável, no caso das tentativas de negociação, o órgão

licenciador trazia o seguinte entendimento: "Aqui no nosso Estado, a gente não tem normativo sobre isso, a gente vai consultar todas as comunidades quilombolas".

5.1.13 Prazos administrativos de análise para a emissão de licenças claramente insuficientes:

A apreciação dos requerimentos das licenças ambientais envolve o cumprimento de determinados requisitos que direta ou indiretamente estão vinculados às suas avaliações e podem influenciar as suas decisões. A Resolução Conama nº 237/97 determina no artigo 10, §1º que o procedimento de licenciamento ambiental deve constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, com a definição do local e do tipo de empreendimento ou atividade em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo, bem como a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes, portanto, se tem a exigência de prazos. Os socioambientalistas acreditam que os prazos estabelecidos no art. 43 provocam embaraços no processo de licenciamento e incentivando a judicialização. Portanto, os prazos previstos no Projeto de Lei não são razoáveis e previsão existir para assegurar a qualidade no o trabalho das autoridades licenciadoras e a própria segurança jurídica, como se pode depreender da Quadro 13.

Quadro 13 - Prazos administrativos de análise para a emissão de licenças

Art. 43 a 47 Prazos administrativos de análise para a emissão de licenças	
Socioambientalistas	Desenvolvimentistas tradicionais
- redução dos prazos administrativos é um impeditivo para a análise mais criteriosa do licenciamento aumento assim as judicializações.	- Prazos administrativos reduzidos, mesmo frente casos de maior complexidade, visando agilizar o agilizariam o processo de licenciamento.

Elaborado pelo autor.

Para Werner Grau Neto - Mestre em Direito Internacional Ambiental pela USP, percebido nesse estudo como um desenvolvimentista tradicional, compreende que insegurança jurídica é muito forte em decorrência da judicialização, assim entende que “o licenciamento ambiental, que deveria ser um instrumento de harmonização entre a atividade produtiva, a conservação e proteção do meio ambiente e a viabilização dessas atividades, muitas vezes é judicializado”. Portanto, a pulverização de normas e a questão dos prazos impróprios, manifestos na ausência de prazos específicos e determinados, terminam por produzir o descumprimento.

Assim, é preciso que se tenha correlação entre o licenciador e aqueles que intervêm para que o licenciamento para que se tenha um andamento mais harmônico, evitando assim, que o licenciamento ambiental tenha por foco questões relacionado ao empreendimento e ao meio ambiente e não nos problemas sociais, retirando a rigidez que beira a irracionalidade no licenciamento, considerando as dimensões continentais e o quantitativo dos tipos de atividade.

No caso da linha de transmissão é um tipo de empreendimento linear que tem um impacto imediato na sua instalação, mas depois, na operação, ela deixa de ser uma atividade de interveniência impactante e passa a ser apenas uma atividade que está ali sem se integrar de maneira disruptiva com o meio que a recebe. Exigir licença de operação para esse tipo de empreendimento parece um contrassenso, porque onera o Estado, onera a atividade produtiva e onera imensamente o nosso chamado custo Brasil.

5.1.14 previsão de regramento a respeito dos limites à responsabilidade objetiva e solidária dos contratantes de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental e instituições de fomento.

O Quadro 14 trata da responsabilidade civil das instituições financeiras prevista no artigo 54, em que se tem a reformulação e restrição dos atuais procedimentos e ao estabelecer a simples apresentação de licença válida é suficiente para excluir a responsabilização das instituições financeiras por danos ambientais, se tem um desserviço a proteção a questão ambiental.

Quadro 14 - Regramento a respeito dos limites à responsabilidade objetiva e solidária dos contratantes de empreendimentos

Art. 54 - Regramento a respeito dos limites à responsabilidade objetiva e solidária dos contratantes de empreendimentos	
Socioambientalistas	Desenvolvimentistas tradicionais
- A retirada da responsabilização de instituições financeiras na concessão de crédito para atividades licenciadas, liberaria um obstáculo no financiamento para atividades promotoras de crimes ambientais.	- Exclusão das instituições financeiras da punibilidade dos crimes ambientais, retirando assim a corresponsabilidade em casos de crédito bancário.

Elaborado pelo autor.

O regime de responsabilidade civil ambiental surgiu com a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981), caso ocorra alteração, existe a possibilidade de judicialização, por meio de ação direta de inconstitucionalidade, por violar o artigo 225, § 3º, da Constituição Federal.

5.1.15 Alteração no art. 36, §3º, da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

No Quadro 15 se tem o art. 58 que prevê a alteração do art. 36 da Lei 9985/2000, estabelece que nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral.

Quadro 15 - Alteração no art. 36, §3º, da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)

Art. 58, Alteração no art. 36, §3º, da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)	
Socioambientalistas	Desenvolvimentistas tradicionais
- O art. 36 da Lei 9985/2000, estabelece que nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral.	- Alterar a Lei nº 9.985, de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), com a exclusão de autorização do órgão responsável pela administração da unidade de conservação (UC) quando o empreendimento de significativo impacto ambiental a afetar.

Elaborado pelo autor.

O art. 58 do PL nº 2.159/2021 visa a retirar poder dos órgãos gestores de Unidade de Conservação com relação a empreendimentos que impactam as áreas protegidas e estabelece em seu § 3º é um retrocesso à proteção das Unidades de Conservação ao estabelecer que:

“Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo”.

A previsão da compensação ambiental contida no artigo 36 Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) tem o propósito de financiamento do planejamento, a implementação e a administração do licenciamento, pois o custeio é bastante elevado, e o percentual do valor do empreendimento pode causar significativa poluição será cobrado quando do licenciamento ambiental. (Farias; Ataíde, 2021)

Importante ressaltar que o instituto da compensação ambiental foi fruto dos projetos do setor elétricos brasileiros localizados na Amazônia. A instalação de usinas hidrelétricas

inunda áreas extensas, e geram extinção de espécies da fauna e da flora, e impactam significativamente as comunidades ribeirinhas (Maciel, 2012).

Para mitigar os prejuízos ao meio ambiente o Conama por meio da Resolução nº 10/1987, determinou que o licenciamento ambiental de obras de grande porte, que cabe à “empresa responsável o dever de implantar uma estação ecológica, cujo custo não poderia ser inferior a 0,5% do valor total do empreendimento”. Esse ato normativo foi revogado pela Resolução nº 02/1996, que determinou que “a quantia paga pelo poluidor poderia não só custear as estações ecológicas, mas qualquer UC de domínio público e uso indireto, tendo sido mantido o piso de 0,5%”. (Faria, 2021)

Para Marcela Albuquerque Maciel (2012), essa nova lógica trouxe dificuldades práticas,:

"À época, contudo, muito se discutiu acerca da legalidade e constitucionalidade desses normativos, o que dificultava a sua aplicação pelos órgãos licenciadores. O principal argumento utilizado em defesa da sua inconstitucionalidade — do mesmo modo que ocorreu com a Resolução Conama nº 01/86 — centrava-se no fato do artigo 25 do ADCT estabelecer a revogação, a partir de 180 dias da promulgação da CF/88, dos dispositivos legais que atribuíam ou delegavam a órgão do Poder Executivo competência constitucional do Congresso Nacional".

Num contexto de insegurança jurídica, a Lei nº 9.985/2000 disciplinou o instituto no seu artigo 36, que traz o conceito de compensação ambiental (Maciel, 2021):

“1) é uma prestação devida pelos empreendimentos de significativo impacto ambiental, e que por isso tem o dever de apresentar estudo de impacto ambiental e o respectivo relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA); 2) deve ser estabelecida antes da ocorrência de impactos ambientais, isto é, na fase de licenciamento prévio; 3) é destinada às UCs de proteção integral, mas poderá ser dirigida à unidade de uso sustentável específica quando a atividade afetar ou o seu interior ou a sua zona de amortecimento; 4) de acordo com a lei o valor a ser destinado possui como base de cálculo o custo total previsto para o empreendimento, sob o qual incidirá percentual não inferior a 0,5%.”

A compensação ambiental visa alocar recursos financeiros para o SNUC e, e não deixar as UCs apenas com as dotações orçamentárias dos entes federados. (Camphora, 2008).

A Quadro 16 traz o posicionamento das coalizões e dos pontos de conflito foi elaborada a Quadro 1, considerando Projeto de Lei nº 2.159/2021 (Antigo PL nº 3729/2004). Um olhar no posicionamento das coalizões desenvolvimentistas tradicionais e os socioambientalista demonstram a criação de diversos mecanismos voltados para a flexibilização do licenciamento ambiental como Licenciamento Ambiental por Adesão e Compromisso – LAC, Licenciamento Ambiental Único – LAU, Licenciamento Ambiental Corretivo – LOC, Renovação automática da licença ambiental por autodeclaração do empreendedor, ataque aos direitos dos povos indígenas e comunidades quilombolas, redução

dos prazos administrativos, retirada das instituições financeiras da punibilidade dos crimes ambientais, alteração da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Quadro 16 – Posicionamentos das Coalizões

Desenvolvimentistas Tradicionais	Socioambientalistas
<p>Dispensa de licença ambiental para obras de saneamento básico, de manutenção em estradas e portos, de distribuição de energia elétrica com baixa tensão, obras que sejam consideradas de porte insignificante pela autoridade licenciadora ou que não estejam listadas entre aquelas para as quais será exigido licenciamento.</p> <p>As atividades militares; as obras emergenciais de infraestrutura; pontos de entrega de produtos abrangidos por sistemas de logística reversa (eletrônicos, por exemplo); usinas de triagem de resíduos sólidos; pátios, estruturas e equipamentos para compostagem de resíduos orgânicos; usinas de reciclagem de resíduos da construção civil; e pontos de entrega voluntária de resíduos de origem domiciliar para reciclagem e outras formas de destinação final ambientalmente adequada.</p>	<p>Redução do controle de atividades que podem trazer prejuízos ao meio ambiente.</p>
<p>Processo simplificado de licenciamento ambiental</p>	<p>A simplificação de licenciamento ambiental pelo legislador estadual esvazia o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional</p>
<p>Licenciamento Ambiental por Adesão e Compromisso – LAC - No “Licenciamento por Adesão e Compromisso” (LAC), há fiscalização e há a necessidade de se enviar de informações relevantes sobre a atividade potencialmente poluidora. A lista de dados a serem entregues pelo interessado será previamente determinada pelo órgão licenciador ou por quem a lei determinar. Licenciamento ambiental simplificado pela modalidade de adesão e compromisso, que atesta a viabilidade da instalação, da ampliação e da operação de atividade ou de empreendimento, mediante a declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos requisitos preestabelecidos pela autoridade licenciadora, que serão conferidos e analisados pela mesma por amostragem e serem disponibilizados os resultados em sistema de informações.</p>	<p>A aplicação irrestrita da LAC para “a atividade ou o empreendimento potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente”, estendendo sua aplicação a atividades e empreendimento qualificados como de médio risco ambiental. Assim, as licenças ambientais do país seriam transformadas em ato administrativo gerado automaticamente a partir de autodeclaração do responsável por cada empreendimento, sem análise prévia pela autoridade licenciadora.</p> <p>Não faz sentido à previsão de LAC para uma ampla gama de empreendimentos que podem estar abrangidos pelo art. 11 do PL nº 2.159/2021, pois a referência à ampliação de capacidade pode dizer respeito a uma infinidade de obras e atividades</p>

<p>Licenciamento Ambiental Único – LAU - Licença ambiental que visa à emissão de uma licença única para as fases prévia e de instalação e, quando for o caso, de operação, estabelecendo as condições e medidas de controle ambiental que deverão ser observadas. Apesar de não se encontrar regulamentada em instrumentos legais, a Licença Ambiental Única (LAU), procedimento simplificado de licenciamento ambiental, é aplicada a empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, respaldado pelas Resoluções Conama nº 279/2001 e nº 377/2006, que preveem o procedimento simplificado para licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia elétrica de pequeno impacto ambiental e sistemas de esgotamento sanitário, respectivamente. Ainda assim, a licença pode ser aplicada a outros empreendimentos que apresentam pequeno impacto ambiental.</p>	<p>O Licenciamento Ambiental Único é um retrocesso na política ambiental brasileira pois compromete as análises técnicas e da participação social. Assim, se tem um excesso de confiança nos dados apresentados pelas empresas e a transferência de responsabilidade constitucional do Estado para o setor privado, comumente se tem o subdimensionamento dos impactos, com ameaças as terras indígenas e quilombolas, desrespeitando os direitos e tratados internacionais.</p>
<p>Licenciamento Ambiental Corretivo – LOC - A Licença de Operação Corretiva é uma forma identificada pelo legislador e utilizada pelo órgão ambiental, para oportunizar aos empreendedores a regularização ambiental dos empreendimentos implantados sem o devido licenciamento ambiental.</p>	<p>Oportuniza ao empreendedor a suspender multas, anistia crimes ambientais passados, e possibilita a correção por adesão e compromisso. Na prática se a possibilidade do empreendedor ignorar o licenciamento e posteriormente ser perdoado, numa lógica de “Refis” ambiental.</p>
<p>Dispensa de licenciamento ambiental para atividades agrossilvipastoris</p>	<p>Cria a possibilidade de estados e municípios estabelecerem suas próprias regras, permitindo uma crescente flexibilização das exigências do licenciamento</p>
<p>Renovação automática da licença ambiental por autodeclaração do empreendedor e sem análise prévia do órgão licenciador:</p>	<p>A previsão é desnecessária, pois o caput do art. 7º já prevê a prorrogação da licença ambiental até a manifestação definitiva do órgão licenciador quando a sua renovação for requerida com antecedência mínima de 120 dias. Esta regra já é aplicada atualmente por força do art. 18, § 4º, da Resolução Conama nº 237/1997. No caso de aprovação retira as análises essenciais do órgão licenciador referentes à manutenção, ou não, das condições que deram origem à LP ou</p>

	<p>LI, bem como sobre a efetividade das ações de controle e monitoramento adotadas, no caso da LI em que a obra estiver em curso e da LO.</p> <p>Assim, ao enfraquecer competências garantidas pela legislação nacional, ampliaria a judicialização e em insegurança jurídica para o empreendimento.</p>
<p>Flexibilização direitos dos povos indígenas e comunidades quilombolas e ameaça às unidades de conservação e ao patrimônio histórico e cultural</p>	<p>No caso dos povos e comunidades tradicionais, a proposta prevê que a participação das respectivas autoridades envolvidas se restringe aos casos de TIs homologadas e de TQs tituladas. O Estado é moroso no reconhecimento e homologação ou titulação, ficando prejudicadas no licenciamento ambiental e avaliação de impactos. No que tange às TIs, há 126 processos de demarcação em fase de identificação (terras em estudo por grupo de trabalho nomeado pela FUNAI), 46 processos de demarcação com relatório de estudo aprovado pela presidência da FUNAI e 68 declaradas pelo Ministério da Justiça. São, portanto, 240 TIs que, diante das limitações seriam sumariamente excluídas de licenciamentos ambientais, o que corresponde a 32,5% do total. Quanto aos TQs, conforme dados oficiais do INCRA, em âmbito federal há 1.802 processos de titulação em tramitação e foram emitidos apenas 155 títulos em 51 territórios quilombolas no Brasil. Com isso, considerando a restrição prevista no artigo 40, II, o percentual de territórios quilombolas excluídos do licenciamento na atual versão do texto é de 92 %. Diante desse cenário, os povos indígenas e comunidades quilombolas que ainda aguardam o reconhecimento de seus direitos territoriais serão duplamente afetados pela proposta aprovada na Câmara, visto que seus territórios, para fins de licenciamento, sequer serão considerados existentes. Trata-se, ademais, de equívoco prejudicial à segurança jurídica e</p>

	financeira de empreendimentos, pois os impactos sobre os territórios pendentes de reconhecimento não deixarão de ocorrer, mas não serão endereçados pelo licenciamento. O resultado será a ampliação da judicialização e a imposição de obrigações ao empreendedor não previstas originalmente.
Prazos administrativos reduzidos, mesmo frente casos de maior complexidade. Assim os prazos curtos agilizariam o processo de licenciamento.	A redução dos prazos administrativos impediria uma análise mais criteriosa do licenciamento aumento assim as judicializações.
Exclui as instituições financeiras da punibilidade dos crimes ambientais, retirando assim a corresponsabilidade em casos de crédito bancário	Ao retirar a responsabilização de instituições financeiras na concessão de crédito para atividades licenciadas, seria retirado o obstáculo de financiamento para atividades promotoras de crimes ambientais.
Alteração no art. 36, §3º, da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)	Fim do financiamento do planejamento, a implementação e a administração da compensação ambiental para projetos vultosos, cujo custeio é bastante elevado, uma vez que um percentual do valor de cada empreendimento considerado capaz de causar significativa poluição será cobrado quando do licenciamento ambiental.

Elaborado pelo autor.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa analisou o processo de tramitação do Projeto sobre Lei Geral do Licenciamento Ambiental tendo por fundamento nas coalizões políticas, considerando a dinâmica do subsistema da política ambiental brasileira e identificação de seus atores, com a explicitação da atuação, interesses e influência, considerando os sistemas de crenças políticas associados as coalizações de advocacia do Projeto da Lei Geral do licenciamento ambiental Projeto de Lei 2.159/2021, temática complexas com diversos conflitos de interesses sob as temáticas licenciamento ambiental.

Atualmente o projeto de lei (PL) se encontra em trâmite no Senado Federal (PL 3.729/2004 que foi renumerado no Senado para PL 2159/2021) que altera substantivamente o modelo de licenciamento ambiental brasileiro.

No subsistema, foram encontradas duas coalizões políticas, entendidas como um conjunto de ideias no campo de políticas públicas abrangido pelo subsistema como modelo de “crenças”. Uma das coalizões são os socioambientalistas, que buscam conciliar a sustentabilidade e a preservação, enfatizando os processos democráticos e participativos das decisões estatais, valorização do saber tradicional e dos aspectos culturais, defesa enfática dos direitos das populações tradicionais, defesa da atuação integrada dos diferentes níveis de governo, preocupação elevada com as peculiaridades regionais e locais.

A outra coalizão são os desenvolvimentistas tradicionais, com um olhar sobre os recursos naturais de forma utilitária associada ao fomento às iniciativas privadas voltadas ao crescimento econômico, defesa da descentralização para estados e municípios das decisões relacionadas à política ambiental em específico a questão do licenciamento concentrando as decisões no campo econômico.

O embate dessas coalizões tem questões centrais como: Definição das atividades sujeitas a licenciamento ambiental: art. 4º, § 1º; Dispensas de licenciamento: art. 8º processo simplificado de licenciamento ambiental; Dispensas de licenciamento ambiental para atividades agrossilvipastoris: art. 9º; Renovação automática da licença ambiental por autodeclaração do empreendedor e sem análise prévia do órgão licenciador: art. 7º, §§ 4º e 5º; Limitações inconstitucionais e descabidas às condicionantes ambientais: §§ 1º, 2º e 5º do art. 13; Inviabilidade da gestão integrada dos sistemas de meio ambiente, recursos hídricos e

urbanismo: art. 16; Licença por Adesão e Compromisso (1): art. 21; Licenciamento corretivo com regras demasiadamente flexíveis: arts. 22 e 23; violação de direitos dos povos indígenas e comunidades quilombolas e ameaça às unidades de conservação e ao patrimônio histórico e cultural, além da saúde: arts. 38 a 42; Prazos administrativos claramente insuficientes: art. 43, caput e § 1º;

Exclusão de responsabilidade civil das instituições financeiras: art. 54; Alteração no art. 36, §3º, da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC): art. 58.

Assim, no transcorrer da pesquisa ficou evidente por meio da análise de crenças e organização das coalizões as diversas atuações no processo de intervenção da política pública de licenciamento ambiental.

Basicamente as questões discutidas no Projeto de Lei visam agilizar o licenciamento ambiental por meio da simplificação do procedimento, dispensa de licenciamento para o saneamento básico, manutenção de estradas e portos de porte menor, atividades militares, obras emergenciais de infraestrutura, renovação automática da licença ambiental, bastando a autodeclaração do empreendedor, sem uma análise prévia, redução dos prazos administrativos mesmo em empreendimentos de maior complexidade; licenciamento ambiental único das fases prévia e de instalação nos casos de empreendimentos de pequeno impacto ambiental, incluindo geração de energia elétrica, esgotamento sanitário, com possibilidade de extensão para outros empreendimentos.

Criação da licença de operação corretiva, para os casos de regularização ambiental dos empreendimentos sem o licenciamento ambiental adequado, bem como a exclusão das instituições financeiras, retirando a corresponsabilidade em casos de crédito bancário. Por fim, se tem a busca da flexibilização dos direitos dos povos indígenas e comunidades quilombolas, com ameaças reais e ameaça às unidades de conservação e ao patrimônio histórico e cultural.

A proposta de alteração do licenciamento nos moldes em que esta, incentiva e amplia possibilidades de ampliação do desmatamento nos diversos biomas, tanto no contexto municipal como estadual impossibilitando um ponto de retorno em um contexto de crise climática.

Ao término do presente trabalho, foi possível um enfrentamento em questões estruturantes da Política Ambiental Brasileira sob o manto do progresso com ataque direto aos fundamentos do atual modelo.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ARAÚJO, S. M. V. G. **Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas**. 2007. 332 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

ARAÚJO, S. M. V.G. **Política Ambiental no Brasil no Período de 1992-2012: Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom**. 430 fls. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília.2013

ARAÚJO, Suely M. V. G.; GUIMARAES, P. C. V.; FAZZOLARI-CORREA, S. **Licenciamento ambiental: bases normativas e perspectivas**. In: Diana Meirelles da Motta; Bolívar Pêgo. (Org.). **Licenciamento Ambiental para o Desenvolvimento Urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013, v. , p. 59-85

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo. **Municípios e Licenciamento ambiental. Nota Técnica**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2015

BAKHTIN, Mikhail. **Estética da criação verbal**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

BRAIT, Beth. **Análise e teoria do discurso**. In: BRAIT, Beth (Org.). **Bakhtin: outros conceitos-chave**. São Paulo: Contexto, 2006. p. 9-31.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.794, de 14 de maio de 2013. 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/fichadetramitacao?idProposicao=257161&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 21 mai. 2024

_____. Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Resolução n.º 237, de 12 de dezembro de 1997. Dispõe sobre conceitos, sujeição, e procedimento para obtenção de Licenciamento Ambiental, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=95982>. Acesso em: 25. jun.2024.

_____. Constituição da República do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20. agost. 2021.

_____. Decreto n.º 99.274. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/6.902.htm. Acesso em: 21.jun.2024.

_____. Lei Complementar n.º 140, de 8 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 23.jun.2024.

_____. Lei n.º 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 21.jun.2024.

_____. Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/9.605.htm. Acesso em: 21.jun.2024.

_____. Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/9.784.htm. Acesso em: 21.jun.2024.

_____. Senado Federal. 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. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785>. Acesso em: 21 mai.2024

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 5.312. Relator(a): Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 25/10/2018. Publicação: 11/02/2019 Órgão julgador: Tribunal Pleno. <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur397942/false>. Acesso em 08.08.2024

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 5.475 . Min. Carmem Lúcia. Órgão julgador: **Tribunal Pleno**. Julgamento: **23/11/2020**. Publicação: **03/12/2020**. <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=6288&sort=score&sortBy=desc>. Acesso em **08.08.2024**

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.288. Relator(a): **Min. Rosa Weber**. Julgamento: **30/11/2020**. Publicação: **10/12/2020**. <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADPF%20n%C2%BA%20748&sort=score&sortBy=desc>. Acesso em **08.08.2024**.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 748. Relator(a) Min. Rosa Weber. Órgão julgador: **Tribunal Pleno**. Julgamento: **23/11/2020**. Publicação: **03/12/2020**. <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=6288&sort=score&sortBy=desc>. Acesso em **08.08.2024**

CAMPORA, Ana Lucia. **Ambiente institucional da compensação ambiental de que trata o Artigo 36 da Lei Federal 9.985/2000**: da necessidade de governança regulatória. 171 f. Tese (Doutorado em Ciências em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008, p. 2.

CAPELARI, Mauro G. M; ARAÚJO, Suely M. V. G.; CALMON, Paulo C. P. *Advocacy Coalition Framework*: Um Balanço das Pesquisas Nacionais. Administração Pública e Gestão Social, v. 7, n. 2, p. 91-99, 2015

CERQUEIRA, Kleber Chagas. **Coalizões de defesa para uma nova política de desenvolvimento**. Brasília: Enap, 2020. (Cadernos Enap, 67)

COSTA, Marco Aurèlio; KLUG, Leticia Beccali; PAULSEN, Sandra Silva. **Licenciamento ambiental e governança territorial**: registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. 246 p.: il.: gráfs.; maps. color.

DALL, AGNOL, Luiza. As prioridades na agenda da bancada ruralista com Lula e o Congresso: representantes do agro comemoram avanço do Marco Temporal, mas veem com cautela tramitação de projetos sobre defensivos agrícolas e licenciamento ambiental. **Veja**.15.04.2024: <https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/as-prioridades-na-agenda-da-bancada-ruralista-com-lula-e-o-congresso>. Acesso em 16, de junho de 2024

ENRÍQUEZ-DE-SALAMANCA, A. Simplified environmental impact assessment processes: review and implementation proposals. **Environmental Impact Assessment Review**, 2021.

FARIA, Ivan Dutra. **Compensação ambiental**: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos. Consultoria Legislativa do Senado Federal: textos para discussão nº 43. Brasília: julho/2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-43-compensacao-ambiental-os-fundamentos-e-as-normas-a-gestao-e-os-conflitos>>. Acesso 23 mar. 2024.

FARIAS, Talden; ATAÍDE, Pedro. **Compensação ambiental do art. 36 do SNUC**. Ambiente Jurídico. <https://www.conjur.com.br/2021-fev-14/ambiente-juridico-compensacao-ambiental-artigo-36-snuc>. Acesso em 14 de junho 2024

FRANÇA, E. F. **Coalizões de advocacia na formulação da política de controle de drogas no Brasil, no período 1998/2000**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília. 2002

GASPAR, Carolina; SANTOS, Simone Mendonça dos; SOUZA, Marcelo Marini Pereira. Boas práticas em estudos ambientais para processos simplificados de avaliação de impacto ambiental. Vol. 53, p. 227-249, jan./jun. 2020. DOI: 10.5380/dma.v53i0.62244. e-ISSN 2176-9109

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006. GIL, Antônio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. São Paulo: Editora Atlas, 5ª ed, 2007.

GUETTA, Mauricio; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. Nota Técnicas sobre o Projeto de Lei n. 2.159/2021 (ANTIGO PL Nº 3.729/2004). Brasília, Instituto Socioambiental; Observatório do Clima. 2023.

KÄSSMAYER, K; MAIA NETO, Licenciamento Ambiental: uma análise do Projeto de Lei nº 3.729, de 2004. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas. CONLEG, Senado Federal, junho 2021(Boletim Legislativo no 93, de 2021. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos

KRIPPENDORF, Klaus. **Metodologia de análise de conteúdo**. Barcelona: Paidós, 1990

MACIEL, Marcela Albuquerque. **Compensação ambiental**: instrumento para a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. São Paulo: Letras Jurídicas, 2012, p. 137

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2008

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 3 ed. São Paulo : Atlas, 1989.

- MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.
- MOREIRA, Sonia Virgínia. Análise documental como método e como técnica. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005.
- NASCIMENTO, T.; ABREU, E. L.; FONSECA, A. Descentralização do licenciamento e da avaliação de impacto ambiental no Brasil: regulação e estudos empíricos. *Ambiente & Sociedade*, v.23, 2020.
- SABATIER, P. A. (1987). **Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: an advocacy coalition framework**. *Knowledge*, 8(4), 649-692.
- SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.
- SABATIER, P. A. **Policy change over a decade or more**. In P. A. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith (Eds.), Boulder : Westview, 1993
- SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. *The advocacy coalition framework: An assessment*. In SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press. 1999
- SABATIER, P.A; WEIBE, C.M. *The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications*. In: SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2ª Ed. Boulder: Westview Press. 2007.
- SANCHES, Luiz Henrique. descentralização de licenciamento ambiental pode fragilizar decisões na área. *Jornal USP* no ar.11.02.2022. <https://jornal.usp.br/?p=490801>. Acesso em 18, junho 2024.
- SCHIAVO, V. R.; BUSSINGER, E. C. A. O licenciamento ambiental como política pública e o poder das empresas. *Opinión Jurídica*, v. 19, n. 38, p. 83-98, enero-junio de 2020.
- SILVA, L.A. Licenciamento no contexto do planejamento de infraestrutura. “In: Licenciamento Ambiental e Governança Territorial: registros e contribuições do seminário internacional”. Organizadores: Marco Aurélio COSTA; Leticia Beccalli Klug; Sandra Silva Paulsen. Ed. IPEA, 2017, p. 43 a 57. Disponível em: . Acesso em: 26 mai. 2024
- VICENTE, Victor M. B. A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa. **Revista de Políticas Públicas**, v. 19, n. 1, p. 77-90, jan./jun. 2015.
- WEIBE, C. M., SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. *Themes and variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework*. *The Policy Studies Journal*, 37 (1), 121-140.2009