



O LOBBY DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: NOVAS REGRAS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

THE LOBBY OF THE NATIONAL CONFEDERATION OF INDUSTRY IN THE HOUSE OF REPRESENTATIVES: NEW RULES FOR ENVIRONMENTAL LICENSING

EL LOBBY DE LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE INDUSTRIA EN LA CASA DE LOS REPRESENTANTES: NUEVAS NORMAS PARA LAS LICENCIAS AMBIENTALES

Mariana Trindade Cruz*

Eugênia Rosa Cabral**

Resumo: O Projeto de Lei intitulado “Lei Geral do Licenciamento Ambiental” (PL 3729/2004), de autoria do Deputado Luciano Zica (PT), tramita na Câmara dos Deputados brasileira e levanta polêmicas entre grupos a favor e contra a flexibilização das regras ambientais. Por considerar a Confederação Nacional da Indústria (CNI) um grupo responsável por atividades de pressão, o nosso objetivo foi identificar as estratégias utilizadas pela CNI para influenciar na formulação do referido PL. Utilizamos como metodologia a análise documental, por meio do levantamento de dados no site *online* da Câmara dos Deputados, além de documentos produzidos pela CNI. Os resultados apontam para o sucesso do *lobby* empresarial, pois o grupo conseguiu intervir em arenas decisórias, arrematar parlamentares aliados para a defesa de seus interesses e incorporar suas preferências no inteiro teor do PL, o substitutivo aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) em 2017.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental; Lobby; Poder Legislativo.

Abstract: The Bill entitled "General Law on Environmental Licensing" (PL 3729/2004) authored by Deputy Luciano Zica (PT) is being processed in the Brazilian House of Representatives and raises controversies among groups in favor of and against the flexibilization of environmental rules. For considering the National Confederation of Industry (CNI) a group responsible for pressure activities, our objective was to identify the strategies used by CNI to influence the formulation of PL. We use documentary analysis as methodology, through data collection on the online website of the House of Representatives, as well as documents produced by CNI. The results point to the success of the business lobby, because the group was able to intervene in decision-making arenas, regiment allied parliamentarians to defend their interests and incorporate their preferences in the entire content of the PL, the substitute approved by the Finance and Taxation Committee (CFT).

Keywords: Environmental Licensing; Lobby; Legislature.

*Mestranda em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará, na Linha de Pesquisa Instituições Políticas e Políticas Públicas. E-mail: marianatrindadec@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9655-5243>.

**Doutora em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora do Programa de Pós-graduação de Ciência Política da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: ercabral@ufpa.br. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-7601-1465>.

Resumen: El proyecto de ley titulado "Ley General de Licencias Ambientales" (PL 3729/2004) escrito por el Diputado Luciano Zica (PT) está siendo tramitado en la Cámara de Representantes brasileña y plantea controversias entre grupos a favor y en contra de la flexibilización de las normas ambientales. La Confederación Nacional de la Industria (CNI) es un grupo responsable de las actividades de presión, nuestro objetivo era identificar las estrategias utilizadas por CNI para influir en la formulación de PL. Utilizamos el análisis documental como metodología, a través de la recopilación de datos en el sitio web en línea de la Cámara de Representantes, así como documentos producidos por CNI. Los resultados apuntan al éxito del *lobby* empresarial, porque el grupo fue capaz de intervenir en los ámbitos de toma de decisiones, regimiento a parlamentarios aliados para defender sus intereses e incorporar sus preferencias en todo el contenido del PL, el sustituto aprobado por el Comité de Finanzas y Impuestos (CFT).

Palabras clave: Licencias ambientales. Lobby. Legislatura

1 Introdução

Em nível mundial, os últimos 40 anos do século XX foram marcados por tragédias ambientais¹, conflitos e debates sobre os limites da natureza e, conseqüentemente, os limites da vida na terra. O tema “meio ambiente” passou a ser discutido em conferências internacionais e no centro do debate estava o modelo de desenvolvimento pautado na produção industrial, em grande escala, e suas conseqüências - a exemplo da poluição do ar e dos mares -, o que desencadeou uma polarização entre desenvolvimentistas e ecologistas. Tal polarização foi parcialmente resolvida com a formalização de uma nova visão, publicada no Relatório Brundtland², em 1987, que trouxe como proposta de consenso: o conceito de desenvolvimento sustentável.

No Brasil, o principal discurso ambiental vigente, após a década de 1970, está direcionado para o avanço de políticas na perspectiva de um desenvolvimento sustentável, o que pressupõe uma nova forma de relação do homem com a natureza. Representantes do governo brasileiro estiveram presentes na Conferência de Estocolmo, em 1972, o primeiro encontro das Nações Unidas que teve como debate central as questões ambientais, ocasião em que a ideia da inesgotabilidade dos recursos naturais foi abandonada.

¹ Entre os fatos que motivaram o debate mundial acerca dos limites da natureza frente à intervenção humana, destacam-se: a contaminação da baía de Minamata, no Japão (1956), causada por mercúrio proveniente de uma indústria química, que atingiu a cadeia alimentar e contaminou cerca de 17 mil moradores de áreas vizinhas; em 1962, a publicação do livro "Primavera Silenciosa", de Rachel Carson, mostrou que o uso indiscriminado do diclorodifeniltricloroetano (DDT) poderia causar a redução populacional de diversas aves e o desequilíbrio nos ecossistemas (DIAS, 2011).

² Documento intitulado Relatório Brundtland ou *Nosso Futuro Comum (Our Common Future)*, publicado em 1987. Neste documento o “desenvolvimento sustentável” é concebido como: desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades. Este relatório faz parte de iniciativas da ONU que reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, e que ressaltam os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas; aponta para a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo vigentes (Relatório Brundtland “Nosso Futuro Comum”: definição e princípios. Disponível em: <http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/node/91>).

Entre a Conferência de Estocolmo, em 1972; ECO-92 e a Rio+20, em 2012 (sediadas no Brasil) e a 21ª Conferência das Partes (COP 21, em Paris), em 2015, vive-se um cenário de conflitos e debates internacionais em torno da construção de uma agenda de compromissos com o meio ambiente. Vê-se que países signatários dos acordos ou tratados internacionais sobre o tema meio ambiente³, a exemplo do Brasil, passaram a investir na criação de regras para regular o uso dos recursos naturais, bem como diminuir o uso de produtos tóxicos e a emissão de poluentes. Trata-se de um cenário de intenso conflito de interesses entre representantes dos governos; setores empresariais; movimentos ambientalistas e sociais. A equação a ser resolvida implica em buscar o equilíbrio, em um contexto de economia de mercado, entre: produção econômica, sustentabilidade ambiental e equidade social.

A despeito de o Brasil participar de todas as Conferências e de ser signatário dos Tratados Internacionais sobre o meio ambiente, nesse mesmo contexto, os governos brasileiros preocuparam-se em atingir objetivos de crescimento econômico, em integrar o mercado nacional ao mercado global, em equilibrar a balança de pagamento, o que significa a utilização desenfreada dos recursos naturais, maior pressão sobre o meio ambiente e, conseqüentemente, desequilíbrios nos ecossistemas, sem promover justiça e equidade social⁴.

A pressão de organizações internacionais, o contexto interno de crises ambientais e a emergência de movimentos ambientalistas organizados contribuiu para modificar a correlação de forças no contexto legislativo brasileiro, a questão ambiental passou a constar na agenda governamental. Ressalte-se que, embora o Brasil se destaque, internacionalmente, por dispor de uma legislação ambiental bastante consolidada, diversas regras ambientais passaram por modificações nas últimas décadas, especialmente para atender a pressões políticas por menos rigidez da legislação ambiental (TAGLIALEGNA, 2006; CABRAL, 2007; GARCIA, 2012).

São “mudanças necessárias, pois a proteção ambiental engessa a economia”, conforme argumentam representantes de empresários brasileiros, a exemplo de membros da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), para quem a adequação às normas ambientais pode significar aumento no custo de empreendimentos, o que implica em diminuição da competitividade no mercado internacional. É essa lógica que os

³ Tratados sobre Mudanças Climáticas (Protocolo de Kyoto e, posteriormente, do Acordo de Paris); Declaração sobre as Florestas; Convenção sobre a Diversidade Biológica; Convenção de Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito.

⁴ São dados que evidenciam essa dinâmica: em 2017, o Brasil encontrava-se entre as 10 maiores economias do mundo, com um PIB da ordem de 2,14 trilhões de reais; liderava o ranking de países com a maior concentração de renda do mundo, entre 2001 e 2015; em 2018, 1% dos cidadãos detém 27,8% de todo o dinheiro do país (Pesquisa Desigualdade Mundial, 2018); em 2018, o Brasil ocupa a 79ª posição no ranking mundial do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (PNUD, 2018); em termos ambientais, problemas relacionados à erosão do solo e assoreamento de cursos d’água devido a desmatamento e manejo inadequado do solo na agricultura e pecuária; poluição das águas e solos devido à falta de saneamento básico e uso de poluentes, nas áreas urbanas e rurais; ineficiência da política de gerenciamento de resíduos sólidos nas áreas urbanas e rurais; poluição do ar por fontes fixas (indústria) e móveis (veículos automotivos); destruição de ecossistemas decorrente da construção de barragens; poluição de recursos hídricos devido ao rompimento de bacias de contenção de rejeitos químicos da indústria mineral.

impulsiona à pressão política nas arenas decisórias, como estratégia para minimizar o impacto da questão ambiental sobre os investimentos produtivos (CABRAL, 2007). Além de o capítulo especial na Constituição Federal de 1988 (IV) destinado ao tema meio ambiente, nos últimos 30 anos foram produzidos importantes marcos regulatórios, por iniciativa do executivo federal e do legislativo. Como exemplo, temos a Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e a Lei 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Um tema importante da agenda ambiental que ainda carece de atenção por parte dos legisladores é o processo de Licenciamento Ambiental (LA). O art. 225 da CF foi um importante avanço para fundamentar marcos regulatórios mais consistentes para o processo. Fica explícito no seguinte parágrafo e inciso de que fala o texto constitucional: “§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público: IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”. Com os dispositivos acima:

O Legislador Constituinte assegurou berço constitucional ao EIA e, por consequência, ao licenciamento ambiental. O dispositivo acima transcrito norteia-se por dois princípios básicos, o princípio da significância e o princípio da publicidade. Para que um empreendimento imponha a elaboração de EIA, o impacto potencial a ele associado deve ser significativo, por disposição expressa da Constituição. Se não for, enfatize-se, o licenciamento ambiental ocorrerá, mas não será exigido o EIA. Além disso, a publicidade é elemento essencial do EIA. A não observância dessa diretriz gera a nulidade da licença ambiental eventualmente concedida (ARAÚJO, 2002, p. 7).

Apesar da importância do LA no marco regulatório brasileiro e de sua adoção em outros países como Estados Unidos, o pioneiro, e a China, o trabalho de Piagentini e Favareto (2014) apontam para a necessidade de aperfeiçoar esse instrumento tendo como exemplo experiências internacionais. A hipótese confirmada pelas autoras é que:

O ritual de licenciamento é meramente autorizativo e apresenta sérios limites como instrumento de debate público sobre os impactos ambientais e sobre os custos envolvidos na opção por realizar os empreendimentos em questão (PIAGENTINI; FAVARETO, 2014, p. 33).

Duas conclusões apontadas pelas autoras interessam à argumentação desenvolvida aqui: a) A legitimidade do EIA é prejudicada, pois o estudo é responsabilidade e realizado pelas partes interessadas e; b) Os canais de participação pública são insuficientes, e não estão de acordo com a complexidade das questões que giram em torno de um processo de LA.

Os complicadores gerados pelas deficiências supracitadas podem ser vistos no processo de LA da Usina de Belo Monte, localizada em Altamira, estado do Pará. O projeto, datado de 1980, foi embargado diversas vezes, pela sua complexidade, tendo muitos atores envolvidos e a

necessidade de amplo debate, principalmente com as comunidades impactadas. Já em 2009, após a entrega do EIA ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) questionou a desconsideração dos interesses e posicionamentos de povos indígenas. Assim, novas audiências públicas foram programadas, mas persistiram os problemas, conforme destaca Fainguelernt (2016, p. 255):

Ainda de acordo com o MPF (2009/2010), as audiências realizadas apresentaram problemas de condução e na maneira de assegurar a participação e os direitos da população atingida pelo empreendimento. Pesquisadores de diferentes Universidades do país engajaram-se no processo e, elaboraram o “Painel de Especialistas”, que realizou uma análise crítica do EIA de Belo Monte. Este documento questionou, através de diversas dimensões de impacto a viabilidade do empreendimento. (FAINGUELERNT, 2016, p. 255).

A CNI é um exemplo de *lobby* que atuou no processo da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e continua influenciando os processos decisórios sobre o tema meio ambiente. Incorporou o desenvolvimento sustentável em sua agenda política e passou a prestar serviços de consultoria a seus filiados, além de realizar encontros para orientá-los ao caminho do desenvolvimento sustentável, a exemplo do “Encontro da Indústria para a Sustentabilidade”, com primeira edição realizada em 2012, concomitante à realização da Rio+20.

No entanto, observa-se a partir da análise de materiais técnicos, como a Agenda Legislativa da Indústria (ALIN)⁵, que o discurso da CNI não condiz com as recomendações feitas a legisladores durante a produção de regras ambientais. Na ALIN de 2019, a proposição que consta como prioritária sobre a temática é o Projeto de Lei 3729/2004, que busca estabelecer normas gerais para o processo de LA. Este projeto, em tramitação na Câmara dos Deputados junto com 23 projetos apensados, trata de uma política pública regulatória, que em essência desperta muitos conflitos, pois envolve diversos grupos com interesses antagônicos ligados ao empresariado, em geral, ao agronegócio e aos movimentos ambientalistas.

Nosso objetivo neste trabalho é analisar como a CNI, por meio da defesa de seus interesses (prática de *lobby*), influenciou na tramitação do referido projeto no interior das comissões parlamentares, que se constituem durante o processo legislativo como importantes arenas decisórias para grupos de pressão (RICCI; LEMOS, 2004), conforme argumentam:

⁵ O Conselho de Assuntos Legislativos da CNI é uma expressão formal do *lobby* empreendido, que por meio dessa estrutura monitora as proposições, faz recomendações e formula a Agenda Legislativa da Indústria (ALIN). Nas Agendas Legislativas, editadas desde 1996, são expressos os posicionamentos da indústria sobre os temas que possui interesse; consiste no monitoramento das proposições em tramitação no Congresso Nacional, a análise e a adequação das proposições ao que representa a vontade da indústria. Os posicionamentos são classificados como: Convergente, quando a proposição está adequada; convergente com ressalvas, quando precisa de ajustes; Divergente com ressalvas, quando não está adequada, mas pode ser modificada e Divergente, quando não representa os interesses do setor. Quando os projetos de lei são classificados “com ressalvas” a CNI expõe seu ponto de vista e argumenta com recomendações para os parlamentares, para que as modificações sejam feitas e atendam aos anseios do setor (CABRAL, 2007).

Ao constituírem-se em grupos menores do que o plenário, as comissões favorecem a participação de grupos organizados, facilitam o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuem os custos de decisão, abrem espaço para a participação mais ativa das minorias, propiciam ambiente de negociação e consenso e permitem que os representantes possam atingir seus objetivos – sejam eles a realização de determinada política pública, a vocalização de grupos de interesse, sejam sua própria reeleição (RICCI; LEMOS, 2004, p. 1).

De acordo com Fonseca et al (2017) é necessário o avanço de pesquisas científicas que colaborem e produzam informações sobre o tema “licenciamento ambiental”, com vistas a garantir aperfeiçoamento a esse instrumento de política pública e a sua consolidação. O presente estudo busca se encaixar nessa agenda e responder ao seguinte questionamento: Qual a influência da CNI na tramitação do PL 3729/2004? Para responder a pergunta o caminho metodológico foi a análise documental desenvolvida com base em dados secundários disponíveis no site da Câmara dos Deputados e no levantamento da bibliografia que relaciona a atuação de grupos de pressão e processos decisórios de políticas públicas (LABRA, 1999; ROCHA, 2005; ZAMPIERI, 2013).

Foram analisados os seguintes materiais: inteiro teor do PL 3729/2004, notas taquigráficas, documentos das comissões e do grupo de trabalho. Nossos objetivos específicos são: a) identificar atores políticos relevantes; b) identificar as estratégias utilizadas pelo *lobby* da indústria e c) identificar relação entre a posição do grupo de pressão e o resultado da proposição.

2 O Instrumento de Licenciamento Ambiental

Licenciamento Ambiental (LA) é um instrumento administrativo concedido pelo Poder Público para pessoa física ou jurídica, que fornece autorização prévia para a realização de atividades, instalações de empreendimentos, operações modificadoras e potencialmente poluidoras ou ofensivas ao meio ambiente. O licenciamento é um processo com fases, que preveem o estudo do impacto causado pela ação pretendida e suas consequências⁶. É um tema conflituoso, visto que impõe uma série de regras para a utilização do meio e atribui responsabilidade aos causadores de degradação ambiental.

A legislação sobre o LA é alvo de visões contraditórias. De um lado encontram-se grupos de interesse que buscam flexibilização e simplificação das regras e procedimentos – visão vocalizada por grupos ligados às atividades industriais e ao agronegócio; de outro lado,

⁶ O Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) em sua Resolução 237/97 define licenciamento ambiental, como: “Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.” (Resolução 237/97. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf. Acesso em: 20 nov. 2018).

aqueles que prezam pela importância de manter todos os procedimentos previstos e uma forte regulação sobre as atividades potencialmente degradadoras – grupo representado principalmente por cientistas, biólogos, ambientalistas e movimentos sociais ligados à preservação do meio ambiente. Essa disputa fica evidente nos argumentos de Zhouri, Laschefski e Paiva (2005) no estudo sobre o processo de LA para a construção da hidrelétrica PCH de Aiuruoca, localizada no Sul de Minas:

O processo de licenciamento ambiental das hidrelétricas, portanto, não ocorre em um meio institucional marcado pela interação entre atores que, por meio de negociações, decidem consensualmente acerca da apropriação e do uso do meio ambiente. Trata-se, como vimos discutindo, de um *locus* institucional no qual são travados embates entre segmentos sociais que representam projetos distintos de sociedade. Assim, leis e normas são frequentemente reinterpretadas ou ‘adequadas’ de forma a não impossibilitar projetos econômicos particulares que, geralmente, são anunciados como de interesse público. Ou seja, a legislação tem sido reinterpretada casuisticamente, em especial quando entendida como obstáculo ou quando se apresenta contrária ao modelo desenvolvimentista e aos interesses vorazes do mercado (ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA, 2005, p. 99).

O tema licenciamento ambiental foi introduzido no arcabouço legislativo brasileiro com a aprovação da Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Esta lei estabelece o processo de LA como um instrumento da PNMA, declarando-a responsável pelo licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (art. 9, parágrafo IV). Nos seguintes dispositivos, elenca as ações sobre o meio ambiente que necessitam de licenciamento prévio e estabelece como responsáveis por esse processo o IBAMA e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA):

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. (“Caput” do artigo com redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 8/12/2011);
Art. 11. Compete à IBAMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA. (Expressão “SEMA” alterada pela Lei nº 7.804, de 18/7/1989).

A PNMA já sofreu significativas alterações com a aprovação de novas legislações, à exemplo a Lei Complementar 140/2011⁷. Além disso, outras legislações anteriores à Constituição foram realizadas pelo CONAMA, para o qual é atribuída a responsabilidade de regulamentar o processo de licenciamento ambiental. Conforme bibliografia examinada (ARAÚJO, 2002) encontram-se vinte e oito Resoluções do CONAMA sobre o tema

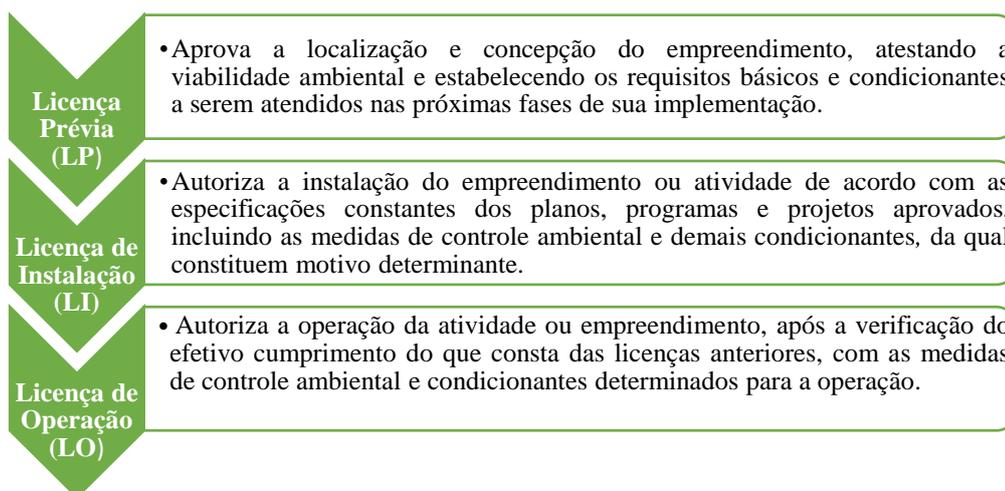
⁷ A Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011, fixa normas baseadas nos incisos III, VI e VII do caput do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, que definem a cooperação entre União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com o intuito de proteger, defender e conservar o meio ambiente, promover a gestão descentralizada democrática e eficiente, para evitar a sobreposição de atuação; estabelece que pode haver atuação supletiva ou subsidiária entre os entes federativos e define ações administrativas distintas para União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 17 dez. 2018.

Licenciamento Ambiental, sendo a maioria voltada para um contexto específico de utilização de recursos ou implantação de determinada atividade de geração de energia, extração de minério, construção de barragens etc.

A Resolução 01/86 do CONAMA, em seu art.1º traz a definição de impacto ambiental; no art. 2º atribui a necessidade do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para o desenvolvimento de algumas atividades, além de precisar o conteúdo técnico e informacional que deve estar contidos nos documentos exigidos.

A Resolução 237/97 mantém a concessão de licença ambiental subordinada ao EIA/RIMA e define etapas do procedimento; atribui ao IBAMA a responsabilidade pela licença ambiental em caso de empreendimentos com potencial significativo de impacto ambiental; inova ao definir em três as tipologias de licença que constituem o LA e devem ser obtidas pelo requerente: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO), além de definir prazos de validade para cada licença, conforme Figura 1, a seguir.

Figura 1 – Descrição dos Tipos de Licença Ambiental no Brasil



Fonte: Elaborado pela autora com base no Art. 8 da Resolução 237/97 do CONAMA.

A existência de três tipologias de licença, cada uma com procedimentos específicos, significa para representantes de grupos econômicos específicos uma burocracia excessiva, custosa e que gera morosidade no processo de licenciamento. Não à toa, os projetos de lei para modificação do LA dão destaque especial para o desmonte desses três processos, simplificando e por vezes desconsiderando a necessidade de sua realização para alguns tipos de empreendimentos. Atores políticos que atuam como representantes diretos desses interesses

expressam esse posicionamento, como fica explícito no discurso do Senador Blairo Maggi (PR/MT)⁸

Com relação ao mérito, a proposição conferirá maior celeridade no licenciamento ambiental de empreendimentos de infraestrutura estratégicos e de interesse nacional. O moroso rito do licenciamento ambiental, em três fases, freia o desenvolvimento brasileiro e afasta novos investimentos, nacionais e internacionais, em empreendimentos desenvolvidos no País.⁹

Em várias regiões do país, legislações estaduais garantem processos de licenciamento simplificados para empreendimentos com baixo impacto socioambiental. Estudo feito por Oliveira et al (2016) destaca que Estados do Sudeste (Rio de Janeiro, Espírito Santo, São Paulo e Minas Gerais) possuem dispositivos legais que suprimem a necessidade da realização de estudos, agilizam e diminuem os custos do processo de licenciamento e, geralmente, determinam apenas uma ou duas fases (monofásico ou bifásico) para garantir a autorização do empreendimento. No entanto, os autores destacam que “os modelos simplificados de licenciamento podem diminuir o grau de precaução do processo decisório, aumentando os riscos de decisões equivocadas do Estado. Afinal, os modelos simplificados geram menos informação e estudos” (p. 473).

3 O Licenciamento Ambiental na perspectiva da Confederação Nacional da Indústria (CNI)

Como afirmado anteriormente, a CNI se constitui em ator político relevante nas arenas decisórias, utilizando-se do *lobby*¹⁰ como uma prática legal de representação de seus interesses junto aos decisores, especialmente no âmbito da Câmara dos Deputados. Como já vimos a preservação ambiental já foi considerada um entrave ao desenvolvimento e crescimento da nação e, apesar deste pensamento persistir em alguns setores da sociedade, o atual discurso formal é baseado na ideia de desenvolvimento sustentável, na tentativa de compatibilizar a produção, o consumo e a utilização do meio ambiente com o ideal de preservação, para essa e para as gerações futuras. Para a CNI:

⁸ Blairo Maggi é integrante do Partido da República (PR), representando o Mato Grosso. Engenheiro agrônomo, empresário, grande proprietário de terras e político; Ministro da Agricultura do Governo Michel Temer (2016-2018), faz parte da Frente Parlamentar da Agropecuária e se posiciona no plenário com a Bancada Ruralista. É chamado pelos movimentos ambientalistas como “Rei da Soja” e responsabilizado pelo *Greenpeace* pelos altos níveis de desmatamento na Amazônia entre 2003 e 2004. É coautor da PEC 45/2013, que “Altera o artigo 231 da Constituição Federal, para vedar a demarcação de terras indígenas em áreas invadidas.”

⁹ Parecer do Senador Blairo Maggi, relator da Comissão Especial Do Desenvolvimento Nacional; 09/11/2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>. Acesso em: 8 jan. 2019.

¹⁰ O conceito de *lobby* surgiu nos Estados Unidos e é utilizado para designar todo o trabalho investido por um determinado grupo de interesse para influenciar e fazer representar suas preferências no âmbito público, especialmente nas arenas decisórias e de formulação de políticas públicas. O *lobbying* pode ser feito por qualquer grupo de interesse que possua organização, capacidade de mobilizar recursos e *expertise*, a partir do momento em que a relação entre o grupo e o alvo é estabelecida, esse grupo passa a se configurar como de pressão. Um grupo que por meio dos mecanismos legais, busca influenciar nos processos decisórios (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

O desenvolvimento de qualquer negócio depende, entre outros fatores, da sua conformidade com o ambiente regulatório. Dessa forma, as regras e incentivos estabelecidos pelo Estado induzem as atividades econômicas ao padrão de desenvolvimento por ele definido (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2017, p. 49).¹¹

Nesse sentido, percebe-se que o setor empresarial-industrial incorpora tal discurso, investindo em publicidade e no *marketing-verde*¹² e adequando-se, por vezes, a novas regras e legislações que ditam sobre a relação das atividades produtivas com o meio ambiente. No entanto, essa adequação não se dá com base em consensos e os espaços decisórios são um *locus* de disputas de poder e visões distintas. Processos legislativos referentes a políticas públicas regulatórias refletem tais disputas, sendo que durante a tramitação das matérias são reveladas as preferências condicionadas por interesses de determinados grupos, que atuam de acordo com regras formais e informais para fazer com que seus interesses estejam presentes no resultado da proposição legislativa. Esta foi a hipótese que orientou o presente estudo.

Nesse contexto, para o presente trabalho foi relevante identificar qual é a visão da CNI sobre a temática, baseando-se nos documentos onde constam as recomendações feitas pelo grupo de interesse para que o sistema de Licenciamento Ambiental se adeque ao setor produtivo. Para delinear uma resposta a essa questão foram analisados dois documentos elaborados pela Confederação sobre a questão, conforme descrição a seguir.

O primeiro intitula-se “*Mapa Estratégico da Indústria: uma agenda para a competitividade 2013-2022*”. Esse mapa teve como objetivo elaborar propostas para as eleições de 2014, como bem aponta o capítulo intitulado “Licenciamento Ambiental: propostas para aperfeiçoamento”. O documento elenca os principais problemas enfrentados pelos empreendedores diante do procedimento de LA, com base em uma pesquisa realizada em janeiro de 2013 com as 27 federações filiadas, por meio da Gerência Executiva de Meio Ambiente e Sustentabilidade (GEMAS).

O segundo documento chama-se “*Licenciamento Ambiental: propostas para a Modernização*”, o qual fez parte de um material que reuniu propostas da indústria para as eleições de 2018. O documento traz algumas inovações em relação ao anterior, pois além de elencar os entraves que o atual sistema de LA representa para o setor produtivo, faz uma breve análise comparativa com as legislações de outros países e analisa o projeto da “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”, que tramita no Congresso Nacional como PL 3729/04.

¹¹Gestão Corporativa da Sustentabilidade: Uma Nova Perspectiva. CNI, 2017. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/cni-sustentabilidade/edicao-2017/>. Acesso em: 8 jan. 2019.

¹² O Marketing-Verde é um instrumento de adequação e divulgação da adoção dessa “nova visão” pelas empresas, visto que a partir da emergência da necessidade de resguardo dos recursos ambientais que passa a reger as políticas e a maneira de gestão do espaço, tem-se no mercado um novo tipo de cliente, mais exigente quanto à responsabilidade com a utilização do meio ambiente.

Em síntese, os documentos colocam como entraves: o grande número de instituições do Poder Público envolvidas, o que gera um alto nível de burocratização e a sobreposição de competências entre os entes federativos e o rigor a que estão submetidos os empreendimentos, sendo um processo que contém várias fases (LP, LI e LO), prazos extensos e a precisão de estudos complexos. As principais recomendações são: instituir e fortalecer os instrumentos de cooperação entre os entes federativos; garantir a autonomia do órgão licenciador; simplificar o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de baixo impacto e usar instrumentos efetivos de planejamento que orientem, simplifiquem e agilizem o licenciamento ambiental.

Para este estudo o PL 3729/04 foi analisado em sua última versão, o substitutivo proposto pelo relator Mauro Pereira (MDB/RS) da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), apresentado no dia 29 de agosto de 2017 e aprovado com unanimidade pela comissão. A CNI exalta a proposição em dois aspectos: a preocupação do legislador em diminuir os custos e; os prazos do LA. No Quadro 1 é possível visualizar os aspectos positivos do projeto, ressaltados pelo setor:

Quadro 1– Inovações positivas na visão da CNI, incorporadas pela CFT

| INOVAÇÕES TRAZIDAS PELO PL 3729/04 | DESCRIÇÃO |
|---|---|
| Simplificação do número de Licenças | Mediante a adoção das seguintes modalidades: bifásica, única licença e por adesão e compromisso. |
| Simplificação de Procedimentos | Mediante a renovação da Licença de Operação (LO) por formulário específico; a integração da execução de condicionantes ambientais onde há atividades ou empreendimento com áreas de influência sobrepostas; a definição da tipologia de empreendimentos e atividades não sujeitos ao licenciamento; a redução do conteúdo dos estudos ambientais e das condicionantes; a não exigência de EIA/Rima somente pelo fato de o empreendimento se situar na Zona Costeira, entre outros. |
| Simplificação da Tramitação Perante as Autoridades Envolvidas | O processo de licenciamento e a expedição da licença ambiental não ficam prejudicados em razão da falta de manifestação dos órgãos intervenientes no prazo legalmente estabelecido, dado que a manifestação das autoridades envolvidas tornar-se-ia não vinculante. No caso de decurso dos prazos máximos legalmente previstos, sem que tenha sido emitida a Licença Ambiental, instaura-se a competência supletiva de licenciamento, nos termos do § 3º do art. 14 da Lei Complementar 140/2011. |
| Facilitação do Acesso à Informação: | O Poder Público deverá manter banco de dados com documentos referentes ao processo de licenciamento, disponibilizados na internet. |
| Estímulo à Regularização do Empreendimento ou Atividade | Mediante a assinatura do Termo de Compromisso, impedindo novas autuações fundamentadas na ausência de licenças ambientais. |
| Ampliação dos Espaços de Participação Social | Para a oitiva de atores que se encontram fora do ambiente dos colegiados e das audiências públicas: manifestação social pela internet; realização de reuniões participativas com especialistas e interessados; e reuniões técnicas presenciais ou via internet. |
| Exclusão da Modalidade Culposa do Funcionário Público | Tipificada no art. 67 da Lei 9.605/98 – Lei dos Crimes Ambientais referentes à concessão da licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais (com pena prevista de três meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa). |

Fonte: Elaboração da Autora. Dados retirados do documento “Licenciamento Ambiental: Propostas para modernização”, CNI 2018.

Apesar de apontar os aspectos bons do PL, o setor ainda elenca pontos que chama de “Entraves à Atividade Econômica”, são eles: desvinculações dos instrumentos de governabilidade territorial (AAE e ZEE) do Projeto de Lei; processo administrativo fragmentado; alto custo e burocracia; desintegração dos entes federados; dependência do órgão gestor pertencente ao SNUC; complexidade no sistema de LA para médios e grandes empreendimentos e pouco incentivo à utilização de novas tecnologias e modernas formas de gestão do meio ambiente.

Os documentos analisados acima foram construídos pela CNI em contextos eleitorais, direcionados especificamente ao Poder Executivo, no entanto, tratam de uma matéria que envolve diretamente o Poder Legislativo, em especial o segundo documento, que traz análise sobre um PL que está em tramitação no âmbito das comissões da Câmara dos Deputados. Podemos inferir nesse sentido, que há uma tentativa da CNI de criar uma coesão entre os posicionamentos do Poder Executivo e do Legislativo, apesar de o PL estar em poder do Legislativo, chamar a atenção do Executivo para a pauta é uma chance de que o mesmo seja apreciado com mais rapidez, e também, que atenda aos interesses da indústria. Segundo Resende (2018),

Santos mostra que existe uma influência do *lobbying* da CNI nos resultados do Poder Legislativo, sendo mais efetiva no âmbito das comissões e quando há uma sinergia entre Poder Executivo e setor produtivo. Dessa forma, a influência exercida pelos grupos de interesse é um aspecto central do presente debate, uma vez que os grupos articulam estratégias de atuação junto ao poder público com o objetivo de afetar suas decisões (SANTOS, 2014 *apud* RESENDE, 2018, p. 167).

Em busca de corroborar com a literatura que ressalta o poder do setor empresarial como ator político (DINIZ; BOSCHI, 1999; MANCUSO, 2007), no próximo tópico analisaremos como se deu a influência do empresariado industrial na tramitação do PL 3729/2004 chamado de “Lei Geral do Licenciamento”. De forma complementar buscaremos responder quais estratégias foram utilizadas pelo setor para alcançar seus objetivos.

4 Tramitação do PL 3729/04 nas Comissões: posicionamento divergente ou convergente?

O Projeto de Lei 3.729 de 2004 foi apresentado em 08 de junho pelo Deputado Luciano Zica (PT/SP) em coautoria com outros quatorze deputados do Partido dos Trabalhadores, representantes de várias regiões do país. O projeto é atualmente chamado de “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”, e tem como objetivo primordial regulamentar o inciso IV do parágrafo 1º, do art. 255 da Constituição Federal (CF) de 1988. Segundo Cabral (2007),

O Artigo 225 da Constituição Federal, de 1988 (Capítulo VI – Do Meio Ambiente) reforça o que está previsto na Lei 6.938/81 e na Resolução 001/86 do CONAMA, quando estabelece que a instalação de um empreendimento potencialmente causador de degradação do meio ambiente depende de estudo prévio de impacto ambiental, que subsidiará o processo de licenciamento. A obrigatoriedade do licenciamento ambiental para grandes empreendimentos econômicos tornou-se, desde a sua criação, um dos temas mais polêmicos da PNMA, entre representantes dos setores produtivos e do poder público (CABRAL, 2007, p. 22).

O sistema de licenciamento ambiental é regulado, atualmente, por meio das resoluções do CONAMA, da PNMA e dos decretos legislativos do Poder Executivo sobre o assunto. Entre os especialistas no assunto muito se fala da necessidade de uma lei federal que regule o processo como um todo e preencha lacunas que criam insegurança jurídica, ações inconstitucionais e inconsistências quanto às definições de competências da federação, estados e municípios.

O PL 3729/04 é visto pelos legisladores como uma oportunidade para vencer as limitações impostas pelos marcos regulatórios já vigentes. O projeto possui uma longa tramitação, foi arquivado e desarquivado e já passou por quatro comissões: Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), Comissão de Finanças e Tributação (CFT), Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e, por último, foi criado pelo Presidente da Câmara Rodrigo Maia (Partido) um Grupo de Trabalho para debater o tema.

O projeto foi distribuído inicialmente à CMADS (de acordo com a temática), CFT e CCJC (de acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados-RICD), em 20/12/2013 foi deferido o Requerimento nº 9.153/2013, apresentado pelo Deputado Valdir Collato (MDB/SC) para que a proposição fosse também distribuída à CAPADR, sob a justificativa de que o tema possui grande amplitude e interesse à Comissão, que segundo RICD, possui competência para discutir temas relativos à:

De acordo com o art. 32, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é competente para apreciar as proposições que disponham sobre os assuntos atinentes à agricultura, à pesca profissional, às condições sociais no meio rural, à política e ao planejamento agrícola e à política de desenvolvimento tecnológico da agropecuária, à padronização, inspeção e fiscalização do uso de defensivos agrotóxicos nas atividades agropecuárias, à comercialização e exportação de produtos agropecuários, marinhos e da aquicultura, e à política de eletrificação rural, entre outros campos temáticos (COLLATO, 2017, p. 03).¹³

Com o passar dos anos observa-se que, de acordo com a trajetória do PL nas Comissões Permanentes da Câmara, a CNI adequou seu parecer exposto nas Agendas Legislativa da Indústria. Tais mudanças de posicionamento demonstram que o grau de convergência ou divergência do grupo de interesse com os atores políticos se modificam em cada arena política,

¹³Requerimento nº 9.153/2013, apresentado em 28/11/2013 pelo Deputado Valdir Collato (MDB/SC). Disponível em: https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_requerimentos;jsessionid=E691F78B6F1AC610F51D1417A304E45B.proposicoesWebExterno1?idProposicao=257161#marcao-conteudo-portal. Acesso em: 8 jan. 2019.

o que se deve principalmente à composição ideológica predominante na comissão e às oportunidades criadas para a atuação do grupo de pressão. Nesse caso é perceptível que recomendações feitas pela CNI foram aplicadas ao texto do substitutivo (SBT), apresentado pela CFT e mantidas pela subemenda ao SBT apresentada pela CCJC. A seguir veremos como se posicionou a CNI nas Agendas Legislativas da Indústria em paralelo à tramitação do projeto.

Nas Agendas Legislativas da Indústria, de 2005 a 2013¹⁴, a CNI se mostra divergente ou divergente com ressaltos ao projeto que tramitou na CMADS, inclusive em 2010 e 2011 a CNI aponta retrocessos no conteúdo do substitutivo¹⁵ apresentado pelo relator André de Paula (DEM/PE) da Comissão de Meio Ambiente. Durante esses anos os argumentos divergentes foram: a fixação de um prazo de validade para o EIA/RIMA; previsão de revogação das licenças Prévia e de Instalação, deixadas ao arbítrio do administrador público; interferência excessiva de ONGs ou cidadãos em qualquer fase do licenciamento, impactando o planejamento e investimentos já realizados pelo empreendedor e permissão para que os órgãos ambientais intervenham nos processos produtivos – exigindo auditoria, seguro ambiental, balanço de emissões de gases de efeito estufa etc. –, medida que confere poder discricionário excessivo aos órgãos de meio ambiente e causa grave insegurança jurídica. Foram duas as preocupações primordiais nas divergências apresentadas: os prazos de licenças, estudos exigidos no processo e a intervenção excessiva de outros grupos opositores e do poder público como regulador.

As recomendações feitas nas agendas foram: contemplar a classificação do empreendimento de acordo com o porte/potencial poluidor; licenciamento simplificado para os casos de baixo impacto ou cujos empreendedores tenham suas práticas reconhecidas por certificação ambiental e prazos mais prolongados, ou até a dispensa da exigência de renovação, para os empreendimentos que cumpram regularmente as condicionantes (ALIN, 2013).

Em 2015 a ALIN faz referência ao substitutivo aprovado na CAPADR, de autoria do Deputado Moreira Mendes (PSD/RO) sendo convergente e apontando os aspectos positivos do projeto. O voto do relator Moreira Mendes (CAPADR, 2013, p. 5)¹⁶, destaca:

¹⁴ Agenda Legislativa da Indústria 2015. CNI: Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/agenda-legislativa-home/>. Acesso em: 15 nov. 2018.

¹⁵ Câmara dos Deputados. Relatório da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável ao Projeto de Lei Nº 3.729, de 2004. CMADS, 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=464842>. Acesso em: 15 nov. 2018.

¹⁶ Câmara dos Deputados. Relatório da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural ao Projeto de Lei nº 3.729, de 2004. CAPADR, 29 de abril de 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=613715>. Acesso em: 15 nov. 2018.

Estudo promovido pela CNI, junto a mais de 500 representantes empresariais apontou o licenciamento ambiental como um dos aspectos estratégicos a serem melhorados para conferir maior competitividade para a indústria nacional a ser equacionado até o ano de 2020. (CAPADR, 2013, p. 5). O Banco Mundial aponta que no setor elétrico o custo de “lidar” com as questões ambientais e sociais representam 12% do valor das obras de construção de usinas hidrelétricas.

O SBT do relator inclui ritos simplificados, prazos máximos e bem definidos para a emissão de licenças de acordo com a natureza, porte e potencial poluidor do empreendimento. Em 2017 a publicação da Agenda Legislativa da Indústria trouxe para foco o SBT adotado pela Comissão de Finanças e Tributação, ressaltando que o mesmo incorpora vários elementos positivos do texto adotado pela CAPADR e baseado no Mapa Estratégico da Indústria 2013-2022, no qual problemas estruturais do sistema de LA foram identificados pela CNI, o texto da CFT foi:

Fruto de um amplo acordo de instituições representativas dos setores privado e público e contempla grande parte dos elementos previstos nos textos aprovados nas Comissões de Agricultura e de Meio Ambiente. O texto reduz a burocracia e confere maior transparência e padronização à tramitação administrativa dos processos de licenciamento, com a previsão de ritos diferenciados de acordo com o porte, a natureza e o potencial poluidor dos empreendimentos, conforme enquadramento a ser definido pelo órgão licenciador competente. Diversas outras medidas, previstas no texto, contribuem para o aprimoramento do processo, tais como: a) previsão de ritos simplificados; b) compartilhamento de estudos por empreendimentos da mesma natureza; c) estabelecimento de prazos para manifestação dos órgãos licenciadores e envolvidos; d) maior autonomia ao órgão licenciador em relação aos órgãos envolvidos; e) criação de mecanismos de incentivos à melhoria voluntária da gestão ambiental dos empreendimentos (ALIN, 2017).

A partir da análise descritiva feita sobre o posicionamento da indústria por meio da edição da Agenda Legislativa da Indústria, e os documentos complementares analisados direcionados ao Poder Executivo, é possível afirmar que o *locus* de atuação do lobby da CNI foram as comissões parlamentares no interior do Poder Legislativo e o próprio Executivo, a estratégia escolhida pela CNI em publicar materiais voltados para ambos os poderes pode ser explicada pelo desenho institucional vigente no sistema político brasileiro, Figueiredo e Limonge afirmam que apesar do forte poder de agenda do Executivo, a agenda proposta é uma produção conjunta com o Legislativo e a maioria das forças políticas que o compõe, conforme destacam:

Não é possível identificar uma agenda do Executivo, formulada isolada e independentemente do Legislativo. Não existe uma agenda previamente formulada e acabada para a qual, em um segundo momento, se busca obter apoio. A agenda efetivamente submetida pelo Executivo ao Legislativo é a agenda da maioria, cuja elaboração se dá no interior da coalizão de governo da qual, por definição, participam membros do Executivo e do Legislativo. A agenda do governo é formada endogenamente (FIGUEIREDO; LIMONGE, 2001, p. 86).

Existindo uma disparidade de posicionamentos mencionados na ALIN, a cada passo que o projeto era reformulado por determinada comissão, é possível inferir que na CAPADR e na CFT o *lobby* da indústria teve mais receptividade e sucesso na medida em que ambas incorporaram as recomendações vocalizadas pelo setor nos seus SBT's apresentados, e a CMADS, apesar de ter sofrido a pressão do grupo, foi a que mais divergiu do posicionamento do setor. Além das Agendas Legislativas, identificamos quatro eventos promovidos pelas comissões em que a CNI participou como convidada para debater as regras de licenciamento ambiental e o PL 3729/04.

5 Atores-chave no processo de tramitação do PL 3729/2004

Os grupos de interesse atuam analisando e escolhendo o momento certo para garantir melhor êxito “Isso significa identificar o exato momento, no decorrer do processo decisório do objeto de interesse, em que o grupo de pressão deve intervir a fim de fazer valer seus posicionamentos (ZAMPIERI, 2013, p. 128). Como já vimos as comissões ganham um caráter mais amplo e democrático, além de se tornarem mais permeáveis à influência de grupos de pressão. É importante ressaltar que evidentemente nem todos os grupos de interesse são chamados a participar ou possuem *expertise* para atuar nesses espaços de forma efetiva. Por isso a escolha de atores que serão alvo da pressão é importante, no espaço das comissões o principal alvo dos lobbies são os relatores.

O que levou o projeto a CAPADR foi o requerimento do deputado Valdir Collato (MDB/SC) para que o projeto fosse redistribuído contemplando a inserção da comissão, essa é uma estratégia de acesso utilizada pelo *lobby* com o objetivo de localizar o PL em um canal mais receptivo aos interesses defendidos pelo setor, de acordo com Cabral:

Em síntese, se existe a possibilidade de redistribuição de um projeto de lei de uma comissão menos receptiva aos interesses do grupo de pressão para outra, então a melhor estratégia a ser usada pelo grupo de pressão é solicitar a sua redistribuição à mesa diretora ou ao presidente daquela comissão que apresente maior grau de receptividade aos seus interesses, em vez de o grupo investir recursos em *lobbying* em ambientes políticos que sejam menos favoráveis aos seus interesses (CABRAL, 2007, p. 128).

No interior do Congresso Nacional o *lobby* busca apoio direto de parlamentares que possam viabilizar a incorporação de seus interesses no texto do projeto em questão, seja facilitando o acesso dos lobistas aos canais de acesso ou propondo substitutivos; emendas; requerimentos. O perfil sociopolítico desses deputados é aspecto decisivo para determinar a cooperação com o grupo de pressão, ou seja, características como: profissão; filiações; patrimônio declarado; bancada no plenário e projetos de autoria, são utilizadas como indicativo para que o *lobby* possa buscar aliados no parlamento. Sobre o assunto, estudiosos do tema destacam:

Outro fator relevante para o resultado decisório é o perfil do decisor. Esse perfil é composto por um conjunto de características subjetivas do tomador de decisão, tais como valores, preferências, ideologias, visões de mundo, convicções, opiniões e crenças. O perfil do decisor pode torná-lo mais ou menos receptivo aos *lobbies* específicos dos diversos segmentos sociais. Justamente por isso, muitas vezes o trabalho dos lobistas é antecedido por um estudo cuidadoso do perfil do decisor. (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 74).

Nesse contexto é possível inferir que alguns atores foram aliados do *lobby* da indústria no interior do processo legislativo, um deles é o Deputado Federal Valdir Collato, empresário do agronegócio; engenheiro agrônomo e segundo a declaração feita à Justiça Eleitoral, possui patrimônio total declarado: R\$ 1.399.105,16 e área total em imóveis rurais: 2.187,0325 hectares. Collato também é conhecido no Congresso por ser autor de oito projetos contra a demarcação de terras indígenas, além de fazer parte da bancada ruralista¹⁷ e coordenador de Meio Ambiente da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA).

Na CAPADR o *lobby* do setor produtivo ganhou outro aliado, o ex-Deputado Moreira Mendes (PSD/RO), nomeado relator da comissão pelo Presidente da Comissão Paulo Feijó (PR/RJ), ambos integrantes da bancada ruralista. Moreira Mendes foi integrante da FPA, dono de terras e conhecido pelo discurso crítico à demarcação de terras indígenas, além de ser autor do PL 3842/2012, que modifica o conceito de trabalho escravo. Assim como eles, Mauro Pereira (MDB/RS), relator da CFT e Marcos Rogério (DEM/RO), relator da CCJC, são parlamentares ligados à defesa do agronegócio.

Percebe-se uma grande articulação dos parlamentares ruralistas em torno da pauta em questão, além da capacidade de localizar atores em posições estratégicas que possam influenciar no processo de tramitação do projeto. Tal nível de organização pode ser explicado pela existência da FPA, uma forte frente parlamentar que aglutina 27 senadores e 234 deputados, tem como objetivo defender formalmente os interesses do agronegócio no âmbito do Congresso Nacional, e se postula como aliada do setor produtivo brasileiro. Um reflexo da importância da frente ficou evidente a partir da nomeação da presidente da FPA, Tereza Cristina (DEM/MS) para compor o governo de Jair Bolsonaro, à frente do Ministério da Agricultura. Em entrevista para a Agência Câmara Notícias, a nova ministra declarou que o PL 3729/2004 é uma prioridade, de acordo com a notícia:

Cristina disse que conversará com o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, para tentar aprovar ainda este ano a flexibilização no licenciamento ambiental, uma das pautas prioritárias da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária. Haverá uma conversa com o presidente para ver as pautas que o setor ainda pode votar este ano e, dentre essas, o licenciamento talvez seja a mais importante (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2018).

¹⁷ O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) “classifica como integrante da bancada ruralista o parlamentar que, mesmo não sendo proprietário rural ou atuando na área do agronegócio, assume sem constrangimento a defesa dos pleitos da bancada, não apenas em plenários ou comissões, mas em entrevistas à imprensa e em outras manifestações públicas”. Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/28538-bancada-ruralista-diminui-na-camara-e-aumenta-no-senado>. Acesso em: 27 dez. 2018.

O relatório apresentado pela Presidente do IBAMA em 05 de maio de 2017¹⁸, Suely Araújo, analisa o parecer do Relator da CFT e faz um diagnóstico pessimista quanto à amplitude da lista de isenções proposta no texto, visto que várias dessas atividades ou empreendimentos podem ser alvo de licença simplificada e não, simplesmente, da isenção. Segundo o IBAMA, esse artigo reflete o não entendimento sobre o LA, que é tido como uma barreira e não como uma ferramenta para o uso correto do meio ambiente.

Araújo afirma que o texto elaborado pelo Deputado Mauro Pereira, relator da CFT, foi construído com base na proposta feita pela FPA e vinha sendo monitorado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) buscando gerar consenso e acordo entre as partes interessadas, muitas alterações foram feitas, mantendo-se o formato sugerido pela FPA e pela CNI, na opinião da Presidência do IBAMA é um texto que não deve ser aceito pelo MMA, por conter muitos retrocessos ambientais e aspectos que gerarão o efeito contrário do que se espera: insegurança jurídica, judicialização dos processos e riscos ao meio ambiente.

Conclusão

A temática abordada neste artigo volta-se para a agenda legislativa do empresariado brasileiro, com foco em sua atuação política em processos deliberativos concernentes à produção de regras sobre licenciamento ambiental. Frente às tragédias ambientais envolvendo grandes empreendimentos de propriedade da empresa brasileira privada Vale S.A – rompimento de barragens de rejeitos tóxicos, em Mariana no ano de 2015 e em Brumadinho em 2019, em municípios do Estado de Minas Gerais, ambos investigados como crimes ambientais – a imprensa, o Ministério Público e Organizações Não-Governamentais apontaram erros no EIA e na fiscalização feita pelos órgãos ambientais. Tais acontecimentos são demonstrações de possíveis implicações socioambientais de uma legislação ambiental inadequada, de investimentos na estrutura dos órgãos responsáveis pelos procedimentos de licitação, fiscalização e acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

A despeito das críticas à legislação em vigor, o que prevalece na configuração do projeto de lei em análise é a defesa de um marco regulatório flexível e o desmonte da estrutura dos ritos previstos anteriormente para o licenciamento ambiental. Tal preferência é perceptível no artigo 4º, que cria três novas tipologias de licença, objetivando simplificar e agilizar o processo, quais sejam: Licença ambiental única (LAU); Licença por adesão e compromisso (LAC); Licença de operação corretiva (LOC), além das já previstas anteriormente: Licença prévia (LP); Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

¹⁸ Parecer nº 001/2017 - PRESIDÊNCIA/IBAMA. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/phocadownload/file/3238-parecer-001-2017-presidencia-ibama-de-05-de-maio-de-2017>. Acesso em: 15 nov. 2018.

A LAU emite licença para instalação e operação de atividades ou empreendimentos, apenas em uma etapa, além de não obrigar a produção de EIA/RIMA; a LAC poderá ser emitida por meio eletrônico, apenas “mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor” alegando estar de acordo com os critérios ambientais e estruturais da área onde se deseja localizar o empreendimento ou atividade, também dispensa elaboração de EIA/RIMA; a LOC da maneira como está descrita no detalhamento de conceito (art. 2º, caput XV), representa uma aparente anistia para empreendedores que já mantinham atividades sem licença ambiental, deixando claro o objetivo de dar condições para que a atividade continue, porém adequada as normas ambientais.

Com base na análise dos dados, conclui-se que os objetivos específicos traçados do estudo foram alcançados. Identificamos que a CNI possui poder de articulação com parlamentares específicos e busca arregimentar aliados que tenham inserção e *expertise* em questões de seu interesse para defender suas preferências em relação à determinado formato da política pública, em discussão. Como exemplo de aliado do grupo, ou ator político relevante no processo em análise, destacaram-se os parlamentares Valdir Collato, Moreira Mendes e outros ligados à FPA. Em relação à estratégias adotadas, a CNI focou nas arenas políticas do Legislativo onde havia maior receptividade à preferência política do grupo, especialmente na CAPADR e na CFT, nas quais constatou-se que a pressão política dessa organização foi exitosa em seu *lobbying*, fazendo com que o atual texto do projeto refletisse suas recomendações, como demonstramos no Quadro 1.

As estratégias adotadas pela CNI lograram êxito pela sua capacidade de compatibilizar o tipo de ação e o tempo certo para atuar. Como exemplo temos os materiais publicados em contextos eleitorais e durante a tramitação da proposição em comissões específicas; além da participação em audiências públicas. Portanto, corroboramos com os estudos contemporâneos sobre a atuação de grupos de interesse no interior do processo legislativo, que destacam as comissões como espaços privilegiados para produção de informação e práticas de *lobby*.

O licenciamento ambiental é uma medida de controle ambiental prevista em lei, que representa para o setor produtivo ônus e restrições quanto ao uso de recursos naturais e territórios para fins de implantação de empreendimento e desenvolvimento de atividades potencialmente poluidoras e degradantes para o meio ambiente. Por isso as esferas do poder público que formulam e realizam tal medida de controle se tornam alvo dos *lobbies* empresariais, pois os mesmos buscam minimizar as possíveis restrições, custos e burocracia que prejudiquem suas atividades.

Os estudos sobre *lobby* no Brasil apresentam uma preocupação que se torna evidente no processo analisado, a assimetria de poder entre grupos de pressão. A CNI foi capaz de mobilizar recursos financeiros; quadros especializados na questão jurídica e ambiental para intervir nos espaços públicos; publicar documentos; ocupar os espaços decisórios e arregimentar parlamentares que são seus representantes diretos. Ou seja, destacou-se no *lobbying* lícito, diferente de outras organizações ambientalistas e étnicas, que também buscaram intervir no processo. Conforme a literatura mostra é desigual a capacidade dos diferentes grupos de interesse para levantar recursos e manter lobbies ativos. Essa assimetria de poder no sistema de representação de interesses pode acarretar conflitos e injustiças sociais e ambientais, visto que um grupo possui mais capacidade de intervenção, conforme argumenta Mancuso e Gozetto (2011).

Os conflitos e as disputas se perpetuam nas arenas decisórias, como evidencia a matéria da Agência Câmara Notícias intitulada “Deputados divergem sobre rumos da política ambiental brasileira - Frentes Parlamentares ambientalistas e da agropecuária apontam os desafios do setor na próxima legislatura”¹⁹. Na matéria, Giovani Cherini (PR/RS), integrante da FPA, declara:

O Brasil tem 50% de áreas indígenas e florestas preservadas. A balança comercial de R\$ 95 bilhões se equilibrou em função do agronegócio. É preciso tirar os exageros e diminuir o tempo das licenças ambientais. Não são os organismos internacionais que têm que dizer o que o Brasil tem que fazer.

Em 2019, o Projeto de Lei 3729/2004 foi retirado da pauta do plenário pelo Presidente da Câmara (Rodrigo Maia - DEM) para constituir uma Comissão Geral, com a justificativa de buscar a compatibilização do texto com os interesses envolvidos. Além disso, em 3 de junho do mesmo ano, foi criado por ato desse ator político um Grupo de Trabalho, com doze membros de diferentes partidos, sob a coordenação do Deputado Kim Kataguirí (DEM/SP) com o objetivo de discutir propostas para aperfeiçoar a matéria e escutar setores da sociedade. Isso mostra que as comissões parlamentares não tiveram poder terminativo e que o projeto ainda pode sofrer modificações.

Diante da atual composição de ministérios do governo Jair Bolsonaro (2019-2022), tendo como Ministra da Agricultura Tereza Cristina, ligada à FPA e como Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, que teve sua candidatura para o cargo defendida pela Sociedade Rural Brasileira (SRB), é possível levantar a hipótese de que a agenda ambiental atenderá aos interesses empresariais, representados pela CNI, e dos ruralistas, representados pela FPA, visto que esses setores estão fortemente representados no Poder Executivo e Legislativo. A evidente assimetria entre grupos de pressão, que atuam em campos opostos nesse contexto, demonstra a

¹⁹ Câmara dos Deputados/Notícias - Deputados divergem sobre rumos da política ambiental brasileira. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/550491-deputados-divergem-sobre-rumos-da-politica-ambiental-brasileira/>. Acesso em: 6 jan. 2019.

necessidade de que outros atores se apropriem das práticas de *lobby* lícito como representação de interesses, o que pode contribuir para a integração de pautas e comunidades políticas, tornando o processo decisório legítimo, dando visibilidade para diferentes visões sobre uma mesma demanda.

Referências

ARAÚJO, Suely M. V. Guimarães de. **Licenciamento ambiental e legislação**. Consultoria Legislativa da Área XI Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional. Câmara dos Deputados, Brasília, Setembro de 2002. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1029>. Acesso em: 1 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3729/2004**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em: 1 de out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável ao Projeto de Lei nº 3.729, de 2004**. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

CABRAL, Eugênia R. **Articulação de interesses do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental: convergências e divergências**. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia e Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Agendas Legislativas da Indústria – 2005 a 2018**. Conselho de Assuntos Legislativos – CAL e Unidades de Assuntos Legislativos – COAL. CNI: Brasília.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Licenciamento ambiental: propostas para a modernização / Confederação Nacional da Indústria**. Brasília: CNI, 2018. 64 p. (Propostas da indústria eleições 2018, v. 9).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Mapa Estratégico da Indústria 2013-2022: Licenciamento ambiental: propostas para aperfeiçoamento**. Brasília: CNI, 2013.

DIAS, R. **Gestão Ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade**. São Paulo: Atlas, 2011.

DINIZ, E.; BOSCHI, Renato. O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais. **Locus: Revista de História**, v. 5, n. 1, 1999.

FAINGUELERNT, Maíra B. A trajetória histórica do processo de licenciamento ambiental da usina hidrelétrica de Belo Monte. **Ambiente & Sociedade**, v. 19, n. 2, p. 245-264, abr./jun. 2016.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FONSECA, Alberto de Freitas Castro; MONTAÑO, Marcelo; MORETTO, Evandro Mateus. A importância do conhecimento científico para o aprimoramento do licenciamento e da avaliação de impacto ambiental no Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 43, p. 01-05, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v43i0.56568>.

GARCIA, Yara M. O Código Florestal Brasileiro e suas Alterações no Congresso Nacional. **Revista Geografia em Atos**, n. 12, v. 1, p. 54-74, 2012.

IBAMA. Parecer nº 001/2017 – Presidência / IBAMA. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/phocadownload/file/3238-parecer-001-2017-presidencia-ibama-de-05-de-maio-de-2017>. Acesso em: 15 nov. 2018.

LABRA, M. E. Análise de políticas, modos de *policy-making* e intermediação de interesses: uma Revisão. **PHYSIS: Revista Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 131-166, 1999.

MANCUSO, W. P. **O lobby da indústria no congresso nacional**: empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Humanitas; Edusp, 2007. 228 p.

MANCUSO, Wagner P; GOZETTO, Andrea C. Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018. 140p.

MANCUSO, Wagner P; GOZETTO, Andrea C. Oliveira Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? **Organicom**, v. 8, n. 14, 1º sem., p. 33-41, 2011. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139088>. Acesso em: 26 abr. 2018.

OLIVEIRA, Francysmary S. Dias *et al.* Licenciamento ambiental simplificado na região sudeste brasileira: conceitos, procedimentos e implicações. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 7, n. 38, p. 461-479, ago. 2016.

PIAGENTINI, Priscilla Melleiro; FAVARETO, Arilson da Silva. Instituições para regulação ambiental: o processo de licenciamento ambiental em quatro países produtores de hidreletricidade. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 14, n. 30, p. 31-43, jul. 2014.

RESENDE, C. Da teoria dos grupos à lógica da ação coletiva: elementos para se pensar a atuação de grupos de interesse no legislativo brasileiro. **E-Legis**, v. 13, n. 26, p. 158-176, maio/ago. 2018.

RICCI, P.; LEMOS, L. Produção legislativa e preferências eleitorais na comissão de agricultura e política rural da câmara dos deputados. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 19, n. 55, p. 107-129, jun. 2004.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas Algumas observações. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 1, jan.-jun., p.51-69, 2005

TAGLIALEGNA, Gustavo H. F.; CARVALHO, Paulo A. F. de. Atuação de grupos de pressão na tramitação do projeto de lei de biossegurança. **Revista de Informação Legislativa**, n. 169, p. 52-71, jan./mar. 2006. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/43/169/ril_v43_n169_p161.pdf. Acesso em: 26 jan. 2019.

ZAMPIERI, Enio. Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional. **E-Legis**, v. 6, n. 12, p. 122-136, set./dez, 2013.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PAIVA, A. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. *In*: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. (org.). **A insustentável leveza da política ambiental**: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 89-116.

Artigo submetido em: 2019-12-26

Reapresentado em: 2020-04-03

Aceito em: 2020-04-16