



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**

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 sustitutivo aprobado por el Comité de Finanzas y Impuestos (CFT).

Palabras clave: Licencias ambientales. Lobby. Legislatura

1 Introducción

En todo el mundo, los últimos 40 años del siglo XX estuvieron marcados por tragedias medioambientales¹, conflictos y debates sobre los límites de la naturaleza y, en consecuencia, los límites de la vida en la tierra. El tema "medio ambiente" comenzó a debatirse en conferencias internacionales y en el centro del debate fue el modelo de desarrollo basado en la producción industrial a gran escala y sus consecuencias -como la contaminación del aire y del mar- que desencadenó una polarización entre los desarrolladores y los ecologistas. Esta polarización se resolvió parcialmente con la formalización de una nueva visión, publicada en el

*Estudiante de maestría en Ciencias Políticas en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas de la Universidad Federal de Pará, en la Línea de Investigación Instituciones Políticas y Políticas Públicas. Correo electrónico: marianatrindadec@gmail.com. ID de ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9655-5243>.

**Doctorado en Ciencias Humanas: Sociología y Política por la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). Profesor del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas de la Universidad Federal de Pará (UFPA). Correo electrónico: ercabral@ufpa.br. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-7601-1465>.

¹ Entre los hechos que motivaron el debate global sobre los límites de la naturaleza frente a la intervención humana, se destacan los siguientes: la contaminación de la bahía de Minamata en Japón (1956), causada por mercurio de una industria química, que llegó a la cadena alimentaria y contaminó a unos 17.000 residentes de zonas vecinas; en 1962, la publicación del libro "Primavera Silenciosa" de Rachel Carson, mostró que el uso indiscriminado de diclorodifenilcloroetano (DDT) podría causar la reducción de la población de varias aves y el desequilibrio en los ecosistemas (DIAS, 2011).

Informe Brundtland² en 1987, que trajo como propuesta de consenso: el concepto de desarrollo sostenible.

En Brasil, el principal discurso ambiental vigente, después de la década de 1970, está dirigido al avance de las políticas en la perspectiva del desarrollo sostenible, que presupone una nueva forma de relación entre el hombre y la naturaleza. Representantes del gobierno brasileño asistieron a la Conferencia de Estocolmo en 1972, la primera Reunión de las Naciones Unidas que tuvo como debate central las cuestiones ambientales, cuando se abandonó la idea de la inagotabilidad de los recursos naturales.

Entre la Conferencia de Estocolmo de 1972; ECO-92 y a Río+20, en 2012 (con sede en Brasil) y la 21ª Conferencia de las Partes (COP 21, en París), en 2015, hay un escenario de conflictos y debates internacionales en torno a la construcción de una agenda de compromisos con el medio ambiente. Se puede observar que los países signatarios de acuerdos o tratados internacionales sobre el medio ambiente³, como Brasil, comenzaron a invertir en la creación de normas para regular el uso de los recursos naturales, así como para reducir el uso de productos tóxicos y la emisión de contaminantes. Este es un escenario de intenso conflicto de intereses entre los representantes gubernamentales; sectores empresariales; movimientos ambientales y sociales. La ecuación a resolver implica buscar el equilibrio, en un contexto de economía de mercado, entre: producción económica, sostenibilidad ambiental y equidad social.

A pesar de que Brasil participó en todas las conferencias y fue signatario de los Tratados Internacionales sobre el Medio Ambiente, en este mismo contexto, los gobiernos brasileños se preocuparon por alcanzar los objetivos de crecimiento económico, integrar el mercado nacional en el mercado mundial, equilibrar la balanza de pagos, lo que significa el uso desenfrenado de los recursos naturales, aumentar la presión sobre el medio ambiente y, en consecuencia, desequilibrios en los ecosistemas, sin promover la justicia y la equidad social⁴.

² Documento titulado Informe Brundtland o *Nosso Futuro Comum (Our Common Future)*, publicado en 1987. En este documento el "desarrollo sostenible" se concibe como: desarrollo que satisface las necesidades actuales, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Este informe forma parte de las iniciativas de las Naciones Unidas que reafirman una visión crítica del modelo de desarrollo adoptado por los países industrializados y reproducido por los países en desarrollo, y subrayando los riesgos de uso excesivo de recursos naturales sin tener en cuenta la capacidad de soporte de ecosistemas; señala la incompatibilidad entre desarrollo sostenible y los patrones actuales de producción y consumo (Informe Brundtland "Nosso Futuro Comum": definición y principios. Disponible en: <http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/node/91>).

³ Tratados sobre el Cambio Climático (Protocolo de Kyoto y posteriormente el Acuerdo de París); Declaración sobre los Bosques; Convenio sobre la Diversidad Biológica; Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Residuos Peligrosos y su Depósito.

⁴ Estos datos muestran esta dinámica: en 2017, Brasil fue una de las 10 economías más grandes del mundo, con un PIB de alrededor de 2,14 billones de reales; lideró el ranking de países con mayor concentración de ingresos en el mundo, entre 2001 y 2015; en 2018, el 1% de los ciudadanos posee el 27,8% de todo el dinero del país (Encuesta Mundial de Desigualdad, 2018); en 2018, Brasil ocupa el puesto 79 en el ranking mundial del índice de desarrollo humano – IDH (PNUD, 2018); en tenemos ambientales, problemas relacionados a la erosión del suelo y sedimentación de los recorridos del agua debido a la deforestación y manejo inadecuado del suelo en la agricultura y pecuaria; polución de las aguas y suelos debido a la falta de saneamiento básico y uso de contaminantes, en las áreas urbanas y rurales; ineficiencia de la política de gestión de residuos sólidos en las áreas urbanas y rurales; polución del

La presión de las organizaciones internacionales, el contexto interno de las crisis ambientales y el surgimiento de movimientos ambientales organizados contribuyeron a modificar la correlación de fuerzas en el contexto legislativo brasileño, y la cuestión ambiental se convirtió en la agenda gubernamental. Cabe señalar que, aunque Brasil se destaca, internacionalmente, por tener una legislación ambiental muy consolidada, varias reglas ambientales han sufrido modificaciones en las últimas décadas, especialmente para enfrentar las presiones políticas por una menor rigidez de la legislación ambiental (TAGLIALEGNA, 2006; CABRAL, 2007; GARCIA, 2012).

Son "cambios necesarios, porque la protección del medio ambiente crea la economía", como argumentan los representantes de los empresarios brasileños, como los miembros de la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y de la Confederación Nacional de Agricultura (CNA), para quienes la adecuación a las normas ambientales puede significar un aumento en el costo de los emprendimientos, lo que implica una disminución de la competitividad en el mercado internacional. Es esta lógica la que los impulsa a la presión política en los ámbitos de toma de decisiones, como estrategia para minimizar el impacto de la cuestión ambiental en las inversiones productivas (CABRAL, 2007). Además del capítulo especial de la Constitución Federal de 1988 (IV) para el medio ambiente, en los últimos 30 años se han producido importantes marcos regulatorios, a iniciativa del ejecutivo federal y de la legislatura. Como ejemplo, tenemos la Ley 6.938 de 31 de agosto de 1981, que establece la Política Nacional del Medio Ambiente (PNMA) y la Ley 9.985/2000, que establece el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC).

Un tema importante de la agenda ambiental que todavía carece de atención por parte de los legisladores es el proceso de Licencias Ambientales (LA). Arte. 225 de la CF fue un avance importante para apoyar marcos regulatorios más coherentes para el proceso. En el párrafo y punto siguiente se expresa que el texto constitucional dice: "§ 1º Para garantizar la eficacia de este derecho, corresponde a las autoridades públicas: IV - exigir, en forma de ley, la instalación de trabajos o actividades que puedan causar una degradación significativa del medio ambiente, un estudio previo del impacto ambiental, al que se llevará a cabo la publicidad". Con los dispositivos anteriores:

aire por fuentes fijas (industria) y móviles (vehículos automotores); destrucción de ecosistemas consecuente de la construcción de presas; polución de recursos hídricos debido al rompimiento de bacías de contención de residuos químicos de la industria mineral.

La Legislatura Constituyente aseguró a la EIA de la alcurnia constitucional y, en consecuencia, a la concesión de licencias ambientales. El dispositivo anteriormente transcrito se guía por dos principios básicos, el principio de significado y el principio de la publicidad. Para que una empresa imponga la preparación de la EIA, el impacto potencial asociado a ella debe ser significativo, mediante la disposición expresa de la Constitución. Si no es así, haga hincapié en que se llevarán a producir licencias medioambientales, pero no se requerirá la EIA. Además, la publicidad es un elemento esencial de la EIA. El incumplimiento de esta directriz genera la nulidad de la licencia ambiental que puede concederse (ARAUJO, 2002, p. 7).

A pesar de la importancia de LA en el marco regulatorio brasileño y su adopción en otros países como Estados Unidos, el pionero, y China, el trabajo de Piagentini y Favareto (2014) apuntan a la necesidad de mejorar este instrumento con un ejemplo de experiencias internacionales. La hipótesis confirmada por los autores es que:

El ritual de concesión de licencias no es más que autorizar y presentar límites serios como instrumento de debate público sobre los impactos ambientales y sobre los costos que implica la opción de llevar a cabo los proyectos en cuestión (PIAGENTINI; FAVARETO, 2014, p. 33).

Dos conclusiones señaladas por los autores son de interés para el argumento aquí desarrollado: a) La legitimidad de la EIA se ve afectada, porque el estudio es responsable y llevado a cabo por las partes interesadas y; b) Los canales de participación pública son insuficientes y no están de acuerdo con la complejidad de las cuestiones que rodean un proceso de LA.

Los complicados generados por las mencionadas deficiencias se pueden ver en el proceso de LA de la Planta Belo Monte, ubicada en Altamira, estado de Pará. El proyecto, que data de 1980, fue embargado varias veces, debido a su complejidad, con muchos actores involucrados y la necesidad de un amplio debate, especialmente con las comunidades afectadas. En 2009, después de la entrega de la EIA al Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA), la Fundación Nacional Indígena (FUNAI) cuestionó el desprecio de los intereses y posiciones de los pueblos indígenas. Así, se programaron nuevas audiencias públicas, pero los problemas persistieron, como Fainguelernt (2016, p. 255) señala:

También según el MPF (2009/2010), las audiencias celebradas presentaron problemas de conducción y cómo garantizar la participación y los derechos de la población afectada por la empresa. Investigadores de diferentes universidades del país participaron en el proceso y elaboraron el "Panel de Expertos", que llevó a cabo un análisis crítico de la EIA en Belo Monte. Este documento cuestionó, a través de varias dimensiones de impacto, la viabilidad de la empresa. (FAINGUELERNT, 2016, p. 255).

El CNI es un ejemplo del lobby que actuó en el proceso de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) y continúa influyendo en los procesos de toma de decisiones sobre el tema del medio ambiente. Incorporó el desarrollo sostenible a su agenda política y comenzó a prestar servicios de consultoría a sus afiliados, además de la celebración de reuniones para guiarlos en

el camino del desarrollo sostenible, como el "Encuentro de la Industria para la Sostenibilidad", con la primera edición celebrada en 2012, concomitante con la realización de Río+20.

Sin embargo, del análisis de materiales técnicos, como la Agenda Legislativa de la Industria (ALIN)⁵, se observa que el discurso CNI no coincide con las recomendaciones hechas a los legisladores durante la elaboración de normas ambientales. En ALIN 2019, la propuesta que aparece como una prioridad en el tema es el Proyecto de Ley 3729/2004, que busca establecer reglas generales para el proceso de AL. Este proyecto, que se tramita en la Cámara de Representantes junto con 23 proyectos, se ocupa de una política pública regulatoria, que en esencia suscita muchos conflictos, ya que involucra a varios grupos con intereses antagónicos vinculados a los negocios, en general, la agroindustria y los movimientos medioambientales.

Nuestro objetivo en este trabajo es analizar cómo la CNI, a través de la defensa de sus intereses (práctica de *lobby*), influyó en el procesamiento de este proyecto dentro de las comisiones parlamentarias, que constituyen durante el proceso legislativo como importantes campos de toma de decisiones para grupos de presión (RICCI; LEMOS, 2004), como argumentan:

Al constituir grupos más pequeños que el pleno, los comisiones favorecen la participación de grupos organizados, facilitan la labor de recopilación y distribución de información, reducen los costos de toma de decisiones, dan margen a una participación más activa de las minorías, proporcionan un entorno de negociación y consenso y permiten a los representantes alcanzar sus objetivos, ya sea que sean el logro de una política pública en particular, la vocalización de los grupos de interés, ya sea su propia reelección. (RICCI; LEMOS, 2004, p. 1).

Según Fonseca et al (2017) es necesario avanzar en la investigación científica que colabora y produce información sobre el tema "licencia ambiental", con el fin de garantizar la mejora de este instrumento de política pública y su consolidación. El presente estudio busca encajar en este programa y responder a la siguiente pregunta: ¿Cuál es la influencia de CNI en el procesamiento de PL 3729/2004? Para responder a la pregunta, el camino metodológico fue el análisis documental desarrollado a partir de los datos secundarios disponibles en el Sitio Web de la Cámara de Representantes y en la encuesta de la bibliografía que relaciona el desempeño de los grupos de presión y los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas (LABRA, 1999; ROCHA, 2005; ZAMPIERI, 2013).

⁵ El Consejo de Asuntos Legislativos del CNI es una expresión formal del lobby emprendido, que a través de esta estructura supervisa las propuestas, hace recomendaciones y formula la Agenda Legislativa de la Industria (ALIN). En las Agendas Legislativas, publicadas desde 1996, se expresan las posiciones de la industria sobre los temas en los que tiene interés; consiste en monitorear las propuestas que se están tramitando en el Congreso Nacional, el análisis y adecuación de las propuestas a lo que representa la voluntad de la industria. Las relaciones de posición se clasifican como: Convergente, cuando la proposición es adecuada; convergente con advertencias, cuando necesita ajustes; Divergente con las observaciones, cuando no es apropiado, pero puede ser modificado y Divergente, cuando no representa los intereses del sector. Cuando los proyectos de ley se clasifican "con reservas", el CNI expone su punto de vista y argumenta con recomendaciones a los parlamentarios, para que los cambios se realicen y satisfagan los deseos del sector (CABRAL, 2007).

Se analizaron los siguientes materiales: contenido completo de PL 3729/2004, notas taquigráficas, documentos de comisiones y grupos de trabajo. Nuestros objetivos específicos son: a) Identificar actores políticos relevantes; b) Identificar las estrategias utilizadas por el lobby del sector y c) Identificar la relación entre la posición del grupo de presión y el resultado de la propuesta.

2 El Instrumento de Licencias Ambientales

La Licencia Ambiental (LA) es un instrumento administrativo otorgado por el Poder Público a particulares o personas jurídicas, que proporciona autorización previa para la realización de actividades, instalaciones de empresas, operaciones modificadoras y potencialmente contaminantes u ofensivas para el medio ambiente. La concesión de licencias es un proceso con fases, que prevén el estudio del impacto causado por la acción prevista y sus consecuencias⁶. Se trata de una cuestión contradictoria, ya que impone una serie de normas para el uso del medio y asigna la responsabilidad a las causas de la degradación ambiental.

La legislación sobre LA es objeto de opiniones contradictorias. Por un lado, son los grupos de interés que buscan flexibilidad y simplificación de las normas y procedimientos, una opinión vocalizada por grupos vinculados a las actividades industriales y la agroindustria; por otro lado, aquellos que aprecian la importancia de mantener todos los procedimientos proporcionados y una fuerte regulación sobre actividades potencialmente degradantes – un grupo representado principalmente por científicos, biólogos, ambientalistas y movimientos sociales vinculados a la preservación del medio ambiente. Esta controversia es evidente en los argumentos de Zhouri, Laschefski y Paiva (2005) en el estudio sobre el proceso de LA para la construcción de la central hidroeléctrica PCH en Aiuruoca, ubicada en el sur de Minas Gerais:

Por lo tanto, el proceso de concesión de licencias ambientales de centrales hidroeléctricas no se produce en un entorno institucional marcado por la interacción entre los actores que, a través de negociaciones, deciden de manera consensuada sobre la apropiación y el uso del medio ambiente. Es, como hemos discutido, un *locus* institucional en el que se libran enfrentamientos entre segmentos sociales que representan proyectos distintos de la sociedad. Por lo tanto, las leyes y normas a menudo se reinterpretan o "adecuadas" para no impedir proyectos económicos particulares que generalmente se anuncian como de interés público. En otras palabras, la legislación ha sido reinterpretada caso por caso, especialmente cuando se entiende como un obstáculo o cuando es contraria al modelo de desarrollo y a los intereses voraces del mercado (ZHOURI, LASCHEFSKI; PAIVA, 2005, p. 99).

⁶ El Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) en su Resolución 237/97 define las licencias ambientales, tales como: "El art. 1º A los efectos de la presente Resolución, se adoptan las siguientes definiciones: I - Licencias Ambientales: procedimiento administrativo por el cual la agencia ambiental competente autoriza la localización, instalación, ampliación y operación de empresas y actividades que utilizan recursos ambientales, considerados eficaces o potencialmente contaminantes o aquellos que, en cualquier forma, pueden causar degradación ambiental, teniendo en cuenta las disposiciones legales y reglamentarias y las normas técnicas aplicables al caso." (Resolución 237/97. Disponible en: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf. Consultado: 20 Nov. 2018.

El tema de la concesión de licencias ambientales se introdujo en el marco legislativo brasileño con la aprobación de la Ley 6,938 de 31 de agosto de 1981, que establece la Política Nacional del Medio Ambiente (PNMA). Esta ley establece el proceso de LA como un instrumento de la PNMA, declarándolo responsable de la concesión de licencias y la revisión de actividades efectivas o potencialmente contaminantes (art. 9, párrafo IV). En las siguientes disposiciones, enumera las acciones en el medio ambiente que requieren licencia previa y establece como responsable de este proceso el IBAMA y el Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA):

Art. 10. La construcción, instalación, ampliación y explotación de establecimientos y actividades que utilicen recursos ambientales, de manera efectiva o potencialmente contaminantes o capaces, de cualquier manera, de causar la degradación ambiental dependerá de la concesión de licencias ambientales previas. ("Caput" del artículo con redacción dada por la Ley Complementaria N° 140, de 12/8/2011);

Art. 11. IBAMA es responsable de proponer a CONAMA las normas y patrones para la implementación, monitoreo y supervisión de las licencias previstas en el artículo anterior, además de las procedentes del propio CONAMA. (Expresión "SEMA" modificada por la Ley N° 7.804 de 7/18/1989).

La PNMA ya ha sufrido cambios significativos con la aprobación de la nueva legislación, como la Ley Complementaria 140/2011⁷. Además, CONAMA llevó a cabo otras leyes anteriores a la Constitución, para las cuales se asigna la responsabilidad de regular el proceso de concesión de licencias ambientales. Según la bibliografía examinada (ARAUJO, 2002) existen veintiocho Resoluciones de CONAMA sobre el tema Licencias Ambientales, la mayoría de las cuales se centran en un contexto específico de uso de recursos o implementación de una determinada actividad de generación de energía, extracción de oros, construcción de presas, etc.

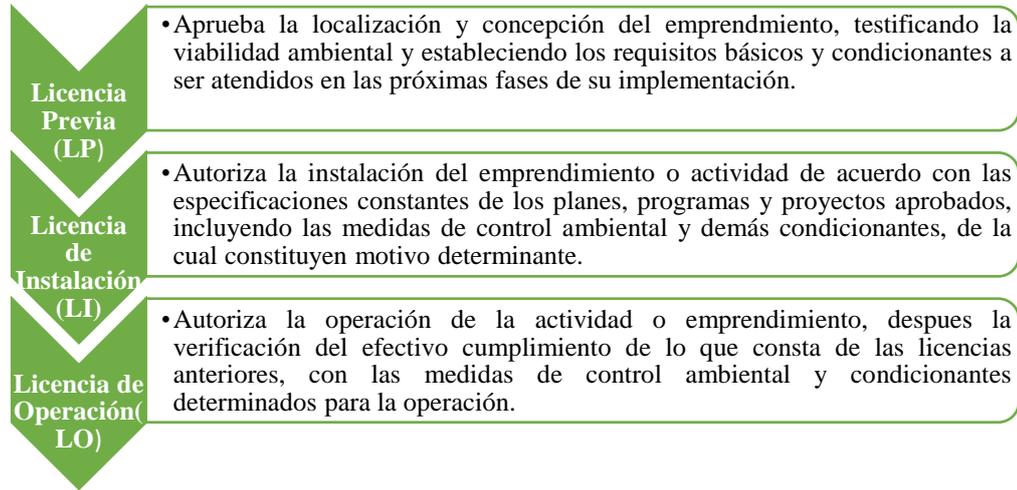
La Resolución 01/86 de CONAMA, en su artículo 1, establece la definición de impacto ambiental; en el art. 2º atribuye la necesidad del Estudio de Impacto Ambiental y el Informe de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para el desarrollo de algunas actividades, además de especificar el contenido técnico e informativo que debe estar contenido en los documentos requeridos.

La Resolución 237/97 mantiene la concesión de una licencia ambiental sujeta a la EIA/RIMA y define los pasos del procedimiento; asigna la responsabilidad de IBAMA para la licencia ambiental en caso de proyectos con un potencial significativo de impacto ambiental;

⁷ Ley Complementaria 140 de 8 de diciembre de 2011, f ija normas basadas en los párrafos III, VI y VII del caput del único párrafo de art. 23 de la Constitución Federal, que definen la cooperación entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, con el fin de proteger, defender y conservar el medio ambiente, promover una gestión descentralizada democrática y eficiente, para evitar la superposición de acciones; establece que puede haber operaciones suplementario o filial entre las entidades federativas y define acciones administrativas distintas para la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios . Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Consultado el 17 de diciembre. 2018.

innova definiendo en tres las tipologías de licencia que componen la LA y deben ser obtenidas por el solicitante: Licencia previa (LP), Licencia de instalación (LI) y Licencia operativa (LO), además de establecer fechas de caducidad para cada licencia, como se muestra en la Figura 1, a continuación.

Figura 1 - Descripción de los tipos de licencia ambiental, en Brasil



Fuente: Preparado por el autor basado en el Art. 8 de la Resolución 237/97 de CONAMA.

La existencia de tres tipos de licencia, cada uno con procedimientos específicos, significa para los representantes de grupos económicos específicos una burocracia excesiva y costosa que genera retrasos en el proceso de concesión de licencias. No es de extrañar, los proyectos de ley para la modificación de la LA dan especial énfasis al desmantelamiento de estos tres procesos, simplificando y a veces ignorando la necesidad de su realización para algunos tipos de empresas. Los actores políticos que actúan como representantes directos de estos intereses expresan esta posición, como es explícito en el discurso del Senador Blairo Maggi (PR/MT)⁸

En cuanto al mérito, la propuesta dará mayor rapidez en la concesión de licencias ambientales de proyectos estratégicos de infraestructura e interés nacional. El lento rito de concesión de licencias ambientales, en tres fases, ralentiza el desarrollo brasileño y aleja nuevas inversiones, nacionales e internacionales, en proyectos desarrollados en el país.⁹

En varias regiones del país, las leyes estatales garantizan procesos simplificados de concesión de licencias para empresas con bajo impacto socioambiental. Un estudio de Oliveira

⁸ Blairo Maggi es miembro del Partido de la República (PR), representando a Mato Grosso. Agrónomo, empresario, gran terrateniente y político; el Ministro de Agricultura del Gobierno Michel Temer (2016-2018), forma parte del Frente Parlamentario de Agricultura y se posiciona en sesión plenaria con el Banco Ruralista. Es llamado por los movimientos ambientales como "Rey de la soja" y culpado por *Greenpeace* por los altos niveles de deforestación en la Amazonía entre 2003 y 2004. Es coautor de PEC 45/2013, que "Modifica el artículo 231 de la Constitución Federal para prohibir la demarcación de tierras indígenas en zonas invadidas."

⁹ Dictamen del Senador Blairo Maggi, relator de la Comisión Especial de Desarrollo Nacional; 09/11/2015. Disponible en: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>. Consultado el: 8 enero 2019.

et al (2016) destaca que los Estados del Sureste (Río de Janeiro, Espírito Santo, Sao Paulo y Minas Gerais) tienen disposiciones legales que suprimen la necesidad de realizar estudios, acelerar y disminuir los costos del proceso de concesión de licencias y, en general, determinar sólo una o dos fases (una o dos fases) para asegurar la autorización de la empresa. Sin embargo, los autores señalan que "los modelos simplificados de licencias pueden disminuir el grado de precaución del proceso de toma de decisiones, aumentando los riesgos de decisiones erróneas del Estado. Después de todo, los modelos simplificados generan menos información y estudios" (pág. 473).

3 La Licencia Ambiental en la perspectiva de la Confederación Nacional de la Industria (CNI)

Como se indicó anteriormente, CNI constituye un actor político relevante en los ámbitos de toma de decisiones, utilizando del lobby ¹⁰ como una práctica legal de representar sus intereses con los tomadores de decisiones, especialmente dentro de la Cámara de Representantes. Como ya hemos visto la preservación del medio ambiente ya se ha considerado un obstáculo para el desarrollo y crecimiento de la nación y, aunque este pensamiento persiste en algunos sectores de la sociedad, el discurso formal actual se basa en la idea del desarrollo sostenible, en un intento de hacer que la producción, el consumo y el uso del medio ambiente sean compatibles con el ideal de preservación, para esto y para las generaciones futuras. Para CNI:

El desarrollo de cualquier negocio depende, entre otros factores, de su cumplimiento con el entorno regulatorio. Así pues, las normas e incentivos establecidos por el Estado inducen las actividades económicas al modelo de desarrollo definido por él (CONFEDERACIÓN NACIONAL DE INDUSTRIA, 2017, p. 49).¹¹

En este sentido, se percibe que el sector empresarial-industrial incorpora este discurso, invirtiendo en publicidad y *marketing-verde*¹² y a veces adaptándose a nuevas normas y legislaciones que dictan la relación de actividades productivas con el medio ambiente. Sin embargo, esta adecuación no se basa en el consenso y los espacios de toma de decisiones son un *locus* de disputas de poder y puntos de vista distintos. Los procesos legislativos relacionados con las políticas públicas reglamentarias reflejan tales controversias, y durante el curso de las

¹⁰ El concepto de *lobby* surgió en los Estados Unidos y se utiliza para designar todo el trabajo invertido por un grupo de interés en particular para influir y representar sus preferencias en la esfera pública, especialmente en los ámbitos de toma de decisiones y toma de políticas públicas. El *lobbying* puede ser hecho por cualquier grupo de interés que tenga organización, capacidad para movilizar recursos y experiencia, desde el momento en que se establece la relación entre el grupo y el objetivo, este grupo comienza a configurarse como presión. Un grupo que, a través de mecanismos legales, busca influir en los procesos de toma de decisiones (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

¹¹Gestión de la Sostenibilidad Corporativa: Una nueva perspectiva. CNI, 2017. Disponible en: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/cni-sustentabilidade/edicao-2017/>. Consultado el: 8 enero 2019.

¹² Marketing-Verde es un instrumento de adecuación y difusión de la adopción de esta "nueva visión" por parte de las empresas, ya que desde la aparición de la necesidad de proteger los recursos ambientales que comienza a regir las políticas y la forma de gestión del espacio, existe en el mercado un nuevo tipo de cliente, más exigente en cuanto a la responsabilidad por el uso del medio ambiente.

cuestiones se revelan las preferencias condicionadas por los intereses de ciertos grupos, que actúan de conformidad con las normas formales e informales para hacer presentes sus intereses en el resultado de la propuesta legislativa. Esta fue la hipótesis que guio el presente estudio.

En este contexto, para el presente trabajo era pertinente identificar cuál es la opinión de la CNI sobre el tema, sobre la base de los documentos que contienen las recomendaciones hechas por el grupo de interés para que el sistema de licencias ambientales se adapte al sector productivo. Para esbozar una respuesta a esta pregunta, se analizaron dos documentos preparados por la Confederación sobre la cuestión, como se describe a continuación.

El primero se titula "*Mapa Estratégico de la Industria: una agenda para la competitividad 2013-2022*". Este mapa tenía como objetivo preparar propuestas para las elecciones de 2014, como señala el capítulo titulado "Licencias Ambientales: propuestas de mejora". El documento enumera los principales problemas a los que se enfrentan los emprendedores en el procedimiento de LA basado en una encuesta realizada en enero de 2013 con las 27 federaciones afiliadas, a través de la Gestión Ejecutiva del Medio Ambiente y la Sostenibilidad (GEMAS).

El segundo documento se llama "*Licencia Ambiental: propuestas para la Modernización*", que formaba parte de un material que reunió las propuestas de la industria para las elecciones de 2018. El documento aporta algunas innovaciones en relación con la anterior, ya que además de enumerar los obstáculos que el actual sistema de LA representa para el sector productivo, realiza un breve análisis comparativo con las leyes de otros países y analiza el proyecto de la "Ley General de Licencias Ambientales", que se está tramitando en el Congreso Nacional como PL 3729/04.

En resumen, los documentos sitúan como obstáculos: el gran número de autoridades públicas implicadas, que genera un alto nivel de burocratización y solapamiento de competencias entre las entidades federativas y el rigor al que se someten los emprendimientos, siendo un proceso que contiene varias fases (LP, LI y LO), amplios plazos y la precisión de estudios complejos. Las principales recomendaciones son: establecer y fortalecer instrumentos de cooperación entre entidades federales; garantizar la autonomía del organismo de concesión de licencias; simplificar las licencias ambientales de empresas y actividades de bajo impacto y utilizar herramientas de planificación eficaces que guíen, simplifiquen y racionalicen las licencias ambientales.

Para este estudio, PL 3729/04 fue analizado en su última versión, el sustitutivo propuesto por el relator Mauro Pereira (MDB/RS) de la Comisión de Finanzas y Tributación (CFT), presentado el 29 de agosto de 2017 y aprobado por unanimidad por el comisión. CNI exalta la propuesta en dos aspectos: la preocupación del legislador por reducir costos y los

plazos. En la Tabla 1 es posible visualizar los aspectos positivos del proyecto, destacados por el sector:

Tabla 1– Innovaciones positivas en la visión CNI, incorporadas por CFT

INNOVACIONES TRAÍDOS POR PL 3729/04	Descripción
Simplificación del número de Licencias	Mediante la adopción de las siguientes modalidades: bifásica, licencia única y por membresía y compromiso.
Simplificación de los Procedimientos	Mediante la renovación de la Licencia Operativa (LO) por un formulario específico; la integración de la ejecución de limitaciones ambientales cuando existan actividades o empresas con áreas de influencia superpuestas; la definición de la tipología de los emprendimientos y actividades no sujetas a licencias; reducir el contenido de estudios y limitaciones ambientales; el incumplimiento de la EIA/Rima sólo porque el proyecto se encuentra en la Zona Costera, entre otros.
Simplificación del Procedimiento Ante las Autoridades Involucradas	El proceso de concesión de licencias y el envío de la licencia ambiental no se ven afectados debido a la falta de manifestación de los órganos intermedios dentro del período legalmente establecido, ya que la manifestación de las autoridades involucradas pasaría a ser no vinculante. En el caso de que expiren los períodos máximos legalmente previstos, sin que se haya emitido la Licencia Ambiental, se establece la competencia de licencia complementaria, según los términos del § 3 del art. 14 de la Ley Complementaria 140/2011.
Facilitación del Acceso a la Información:	El Gobierno debe mantener una base de datos con documentos relacionados con el proceso de licencia, disponible en Internet.
Fomentar la Regularización de la Empresa o la Actividad	Mediante la firma del Término de Compromiso, impidiendo nuevas evaluaciones basadas en la ausencia de licencias ambientales.
Expansión de Espacios de Participación Social	Para la audiencia de actores que están fuera del entorno de audiencias colegiadas y públicas: manifestación social a través de Internet; la celebración de reuniones participativas con expertos y partes interesadas; y reuniones técnicas en persona o a través de Internet.
Exclusión de la Modalidad Culpable del Servidor Civil	Tipificado en el art. 67 de la Ley 9.605/98 – Ley de Delitos Ambientales relacionada con la concesión de licencia, autorización o permiso en desacuerdo con las normas ambientales (con una pena de tres meses a un año de detención, sin perjuicio de la multa).

Fuente: Elaboración del autor. Datos tomados del documento "Licencia Ambiental: Propuestas de modernización", CNI 2018.

A pesar de señalar los aspectos buenos del PL, el sector sigue enumerando puntos que llama "Obstáculos a la Actividad Económica", son: desvincular los instrumentos de gobernanza territorial (AAE y EEZ) del Proyecto de Ley; proceso administrativo fragmentado; alto costo y burocracia; desintegración de entidades federadas; dependencia del organismo gestor perteneciente al SNUC; complejidad en el sistema de LA para las medianas y grandes empresas y poco incentivo para utilizar nuevas tecnologías y formas modernas de gestión ambiental.

Los documentos analizados anteriormente fueron construidos por la CNI en contextos electorales, dirigidos específicamente al Poder Ejecutivo, sin embargo, tratan sobre un asunto que involucra directamente al Poder Legislativo, especialmente el segundo documento, que lleva el análisis de un PL que se está procesando dentro de los comisiones de la Cámara de Representantes. Podemos inferir en este sentido que hay un intento de la CNI de crear una

cohesión entre las posiciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, aunque el PL está en el poder del Legislativo, llamar la atención del ejecutivo sobre la agenda es una posibilidad de que se aprecie más rápidamente, y también que satisfaga los intereses de la industria. Segundo Resende (2018),

Santos muestra que hay una influencia de *lobbying* de la CNI en los resultados del Poder Legislativo, siendo más eficaz dentro de las comisiones y cuando hay una sinergia entre el Poder Ejecutivo y el sector productivo. Así, la influencia ejercida por los grupos de interés es un aspecto central del presente debate, ya que los grupos articulan estrategias de acción con las autoridades públicas para afectar sus decisiones (SANTOS, 2014 *apud* RESENDE, 2018, p. 167).

Con el fin de corroborar la literatura que destaca el poder del sector empresarial como actor político (DINIZ; BOSCHI, 1999; MANCUSO, 2007), en el siguiente tema analizaremos cómo se produjo la influencia de los emprendimientos industriales en el procesamiento de PL 3729/2004 llamado "Ley General de Licencias". De manera complementaria, trataremos de responder a qué estrategias utilizó el sector para alcanzar sus objetivos.

4 Procesamiento de PL 3729/04 en Comités: posicionamiento divergente o convergente?

El 8 de junio el Sr. Luciano Zica (PT/SP) presentó el Proyecto de Ley en coautoría con otros catorce miembros del Partido dos Trabalhadores, representantes de varias regiones del país. El proyecto se denomina actualmente la "Ley General de Licencias Ambientales", y tiene como objetivo principal regular el punto IV del párrafo 1º, art. 255 de la Constitución Federal (CF) de 1988. Según Cabral,

El artículo 225 de la Constitución Federal de 1988 (Capítulo VI – Medio Ambiente) refuerza lo previsto en la Ley 6.938/81 y en la Resolución 001/86 del CONAMA, cuando establece que la instalación de una empresa potencialmente de degradación ambiental depende de un estudio de impacto ambiental anterior, que subvencionará el proceso de concesión de licencias. La concesión obligatoria de licencias medioambientales para las grandes empresas económicas se ha convertido, desde su creación, en uno de los temas más controvertidos de la PNMA, entre los representantes de los sectores productivos y las autoridades públicas (CABRAL, 2007, p. 22).

El sistema de licencias ambientales está actualmente regulado a través de las resoluciones de CONAMA, PNMA y los decretos legislativos del Poder Ejecutivo sobre la materia. Entre los expertos en la materia, se habla mucho de la necesidad de una ley federal que regule el proceso en su conjunto y llene las lagunas que crean inseguridad jurídica, acciones inconstitucionales e inconsistencias con respecto a las definiciones de competencias de la federación, los estados y los municipios.

El PL 3729/04 es visto por los legisladores como una oportunidad para superar las limitaciones impuestas por los marcos regulatorios ya en vigor. El proyecto tiene un largo proceso, ha sido archivado y desarchivado y ya ha pasado por cuatro comisiones: Comisión de

Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (CMADS), Comisión de Agricultura, Ganadería, Abastecimiento y Desarrollo Rural (CAPADR), Comisión de Finanzas y Tributación (CFT), Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía (CCJC) y, por último, se creó un Grupo de Trabajo por el Presidente de la Cámara Rodrigo Maia (Partido) para discutir el tema.

El proyecto se distribuyó inicialmente a CMADS (según el tema), CFT y CCJC (según el Reglamento Interno de la Cámara de Representantes-RICD), el 12/20/2013, Se concedió la solicitud No 9,153/2013, presentada por el Diputado Valdir Collato (MDB/SC) para que la propuesta también pudiera distribuirse al CAPADR, sobre la base de que el tema tiene gran amplitud e interés para la Comisión, que según RICD, tiene la competencia para debatir temas relacionados con:

Según el art. 32, del Reglamento Interno de la Cámara de Representantes, es competente para evaluar las propuestas que tienen sobre cuestiones relativas a la agricultura, la pesca profesional, las condiciones sociales en las zonas rurales, la política y planificación agrícola y la política de desarrollo tecnológico de la agricultura, la normalización, inspección y supervisión del uso de plaguicidas en las actividades agrícolas, la comercialización y exportación de productos agrícolas, política de electrificación marina y acuícola, y política de electrificación rural, entre otros campos temáticos (COLLATO, 2017, p. 3).¹³

A lo largo de los años se observa que, según la trayectoria del PL en las Comisiones Permanentes de la Cámara, la CNI adaptó su dictamen expuesto en las Agendas Legislativas de la industria. Tales cambios en el posicionamiento demuestran que el grado de convergencia o divergencia del grupo de interés con los actores políticos cambia en cada ámbito político, que se debe principalmente a la composición ideológica prevaleciente en la comisión y a las oportunidades creadas para la acción del grupo de presión. En este caso, es notable que las recomendaciones formuladas por la CNI se aplicaron al texto del sustitutivo (SBT), presentado por la CFT y mantenido por la sub enmienda al SBT presentado por la CCJC. A continuación veremos cómo se posicionó la CNI en las Agendas Legislativas de la Industria en paralelo al proceso del proyecto.

En las Agendas Legislativas de la Industria, de 2005 a 2013¹⁴, la CNI es divergente o divergente con lo más destacado del proyecto que se tramita en la CMADS, inclusive en 2010 y 2011 la CNI señala los contratiempos en el contenido del sustitutivo¹⁵ presentado por el relator André de Paula (DEM/PE) de la Comisión de Medio Ambiente. Durante estos años, los

¹³Solicitud N° 9.153/2013, presentada el 11/28/2013 por el Diputado Valdir Collato (MDB/SC). Disponible en: https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_requerimentos.jsessionid=E691F78B6F1AC610F51D1417A304E45B.proposicoesWebExterno1?idProposicao=257161#marcacao-conteudo-portal. Consultado el: 8 enero 2019.

¹⁴ Agenda Legislativa de la Industria 2015. CNI: Brasília, 2015. Disponible en: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/agenda-legislativa-home/>. Consultado: 15 noviembre 2018.

¹⁵Cámara de Representantes. Informe de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible al Proyecto de Ley N° 3.729 de 2004. CMADS, 2009. Disponible en: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=464842>. Consultado: 15 noviembre 2018.

argumentos divergentes fueron: la fijación de una fecha de caducidad para la EIA/RIMA; la revocación de las licencias Prior e Instalación, dejadas a discreción del administrador público; interferencia excesiva de ONG o ciudadanos en cualquier etapa de la concesión de licencias, afectando a la planificación e inversiones ya realizadas por el empresario y permitiendo a los organismos ambientales intervenir en los procesos de producción – que requieren auditoría, seguro ambiental, balance de emisiones de gases de efecto invernadero, etc.– una medida que confiere excesiva discreción a los organismos ambientales y causa una grave inseguridad jurídica. Las divergencias presentadas son dos de las divergencias presentadas: los plazos de licencia, los estudios requeridos en el proceso y la intervención excesiva de otros grupos opositores y de las autoridades públicas como reguladores.

Las recomendaciones formuladas en el orden del día fueron: contemplar la clasificación de la empresa en función del tamaño/posible contaminador; licencias simplificadas para casos de bajo impacto o cuyos emprendedores tienen sus prácticas reconocidas por la certificación ambiental y plazos más largos, o hasta la exención del requisito de renovación, para los emprendimientos que cumplen regularmente con las condiciones (ALIN, 2013).

En 2015 ALIN se refiere a que el sustitutivo aprobado en CAPADR, escrito por el Diputado Moreira Mendes (PSD/RO) es convergente y señalando los aspectos positivos del proyecto. El voto del relator Moreira Mendes (CAPADR, 2013, p. 5)¹⁶, destaca:

Un estudio promovido por la CNI, junto con más de 500 representantes empresariales, señaló la concesión de licencias ambientales como uno de los aspectos estratégicos a mejorar para proporcionar una mayor competitividad para la industria nacional que se considerará para el año 2020.

El Banco Mundial señala que en el sector eléctrico el costo de "tratar" con cuestiones ambientales y sociales representa el 12% del valor de las obras de construcción de plantas hidroeléctricas.

El SBT del relator incluye ritos simplificados, plazos máximos y bien definidos para la expedición de permisos en función de la naturaleza, el tamaño y el potencial contaminador de la empresa. En 2017, la publicación de la Agenda Legislativa de la Industria puso en marcha el SBT adoptado por el Comité de Finanzas y Tributación, señalando que incorpora varios elementos positivos del texto adoptado por CAPADR y basado en el Mapa Estratégico de la Industria 2013-2022, en el que los problemas estructurales del sistema LA fueron identificados por la CNI, el texto de la CTF fue:

El resultado de un amplio acuerdo de instituciones que representan a los sectores público y privado e incluye gran parte de los elementos previstos en los textos aprobados por las Comisiones de Agricultura y Medio Ambiente. El texto reduce la burocracia y proporciona una mayor transparencia y

¹⁶Cámara de Representante. Informe de la Comisión de Agricultura, Ganadería, Abastecimiento y Desarrollo Rural al Proyecto de Ley N° 3.729, 2004. CAPADR, 29 de abril de 2013. Disponible en: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=613715>. Consultado: 15 noviembre 2018.

normalización al procedimiento administrativo de los procesos de concesión de licencias, con la provisión de ritos diferenciados según el tamaño, la naturaleza y el potencial contaminador de los emprendimientos, de acuerdo con el marco que debe definir el organismo competente en materia de licencias. Otras medidas previstas en el texto contribuyen a mejorar el proceso, tales como: a) la predicción de ritos simplificados; b) la distribución de estudios por empresas de la misma naturaleza; c) el establecimiento de plazos para la manifestación de la concesión de licencias y los organismos implicados; d) una mayor autonomía con respecto al organismo de concesión de licencias en relación con los órganos implicados; e) creación de mecanismos de incentivos para la mejora voluntaria de la gestión ambiental de los emprendimientos (ALIN, 2017)

Del análisis descriptivo realizado sobre el posicionamiento de la industria a través de la edición de la Agenda Legislativa de la Industria, y los documentos complementarios analizados dirigidos al Poder Ejecutivo, es posible afirmar que el *locus* de los gastos de *lobby* de la CNI eran las comisiones parlamentarias dentro del Poder Legislativo y el propio Ejecutivo, la estrategia elegida por la CNI en la publicación de materiales destinados a ambas potencias puede explicarse por el diseño institucional vigente en el sistema político brasileño, Figueiredo y Limonge afirman que a pesar del fuerte poder de la agenda del Ejecutivo, la agenda propuesta es una producción conjunta con la Legislatura y la mayoría de las fuerzas políticas que lo componen, como se destaca:

No es posible identificar una agenda del Ejecutivo, formulada de forma aislada e independiente del Legislativo. No existe una agenda previamente formulada y terminada para la cual, en un segundo momento, se busque apoyo. La agenda efectivamente presentada por el Ejecutivo al Legislativo es la agenda de la mayoría, cuya elaboración tiene lugar dentro de la coalición de gobierno en la que, por definición, participan los miembros del Ejecutivo y del Legislativo. La agenda del gobierno se forma endógenamente (FIGUEIREDO; LIMONGE, 2001, p. 86).

Si hay una disparidad de posiciones mencionada en la ALIN, con cada paso que el proyecto fue reformulado por una determinada comisión, es posible inferir que en CAPADR y CFT el *lobby* de la industria tenía más receptividad y éxito en la medida en que ambos incorporaron las recomendaciones vocalizadas por el sector en sus SBT's presentados, y la CMADS, a pesar de haber sufrido la presión del grupo, fue el que más se desviaba de la posición del sector. Además de las Agendas Legislativas, identificamos cuatro eventos promovidos por las comisiones en los que la CNI participó como invitado para discutir las normas de licencias ambientales y PL 3729/04.

5 Actores clave en el proceso de tramitación del PL 3729/2004

Los grupos de interés actúan analizando y eligiendo el momento adecuado para asegurar un mejor éxito "Esto significa identificar el momento exacto, durante el proceso de toma de decisiones del objeto de interés, en el que el grupo de presión debe intervenir para hacer valer sus posiciones (ZAMPIERI, 2013, p. 128). Como hemos visto, los comisiones adquieren

un carácter más amplio y democrático, además de ser más permeables a la influencia de los grupos de presión. Es importante destacar que, evidentemente, no todos los grupos de interés están llamados a participar o tienen experiencia para actuar en estos espacios de manera efectiva. Por lo tanto, la elección de los actores que estarán sujetos a presiones es importante, en el espacio de las comisiones el objetivo principal de los lobbies son los ponentes.

Lo que llevó el proyecto a CAPADR fue la petición del diputado Valdir Collato (MDB/SC) para que el proyecto se redistribuya contemplando la inserción del comisión, esta es una estrategia de acceso utilizada por el lobby con el objetivo de localizar el PL en un canal más receptivo a los intereses defendidos por el sector, según Cabral:

En resumen, si existe la posibilidad de redistribuir un proyecto de ley de un comisión menos receptivo a los intereses del grupo de presión a otro, entonces la mejor estrategia para ser utilizada por el grupo de presión es solicitar su redistribución a la junta directiva o al presidente de ese comisión que tenga un mayor grado de receptividad a sus intereses, en lugar de que el grupo invierta recursos en el *lobbying* en entornos políticos menos favorables a sus intereses (CABRAL, 2007, p. 128).

Dentro del Congreso Nacional, el *lobby* busca el apoyo directo de los parlamentarios que pueden permitir la incorporación de sus intereses en el texto del proyecto en cuestión, ya sea facilitando el acceso de los grupos de presión a los canales de acceso o proponiendo sustitutivos; enmiendas; requerimientos. El perfil sociopolítico de estos miembros es un aspecto decisivo para determinar la cooperación con el grupo de presión, es decir, características tales como: profesión; afiliaciones; patrimonio declarado; bancada en el plenario y proyectos creados, se utilizan como una indicación para que el *lobby* pueda buscar aliados en el parlamento. Sobre el asunto, los estudiosos del tema destacan:

Otro factor relevante para el resultado de la toma de decisiones es el perfil del responsable de la toma de decisiones. Este perfil se compone de un conjunto de características subjetivas de la toma de decisiones, tales como valores, preferencias, ideologías, cosmovisión, convicciones, opiniones y creencias. El perfil del responsable de la toma de decisiones puede hacer más o menos receptivo a los lobbies específicos para los diversos segmentos sociales. Precisamente para ello, a menudo el trabajo de los grupos de presión está precedido por un estudio cuidadoso del perfil del responsable de la toma de decisiones (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 74).

En este contexto es posible inferir que algunos actores fueron aliados del *lobby* de la industria dentro del proceso legislativo, uno de ellos es el Diputado Valdir Collato, empresario agroindustrial; ingeniero agrónomo y según la declaración hecha al Tribunal Electoral, tiene activos declarados totalmente: R\$ 1.399.105,16 y superficie total en propiedades rurales: 2.187,0325 hectáreas. Collato también es conocido en el Congreso por ser autor de ocho proyectos contra la demarcación de tierras indígenas, además de formar parte de la bancada

ruralista¹⁷ y es coordinador del medio ambiente del Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA).

En CAPADR el *lobby* del sector productivo ganó a otro aliado, ex Diputado Moreira Mendes (PSD/RO), nominado relator de la comisión por el Presidente de Comisión Paulo Feijó (PR/RJ), ambos integrantes de la bancada ruralista. Moreira Mendes fue miembro de la FPA, terrateniente y conocido por su discurso crítico sobre la demarcación de tierras indígenas, además de ser autor del PL 3842/2012, que modifica el concepto de trabajo esclavo. Al igual que ellos, Mauro Pereira (MDB/RS), relator de CFT y Marcos Rogério (DEM/RO), relator de CCJC, son parlamentarios vinculados a la defensa de los agronegocios.

Hay una gran articulación de parlamentarios rurales en torno a la agenda en cuestión, además de la capacidad de localizar actores en posiciones estratégicas que puedan influir en el proceso del proyecto. Este nivel de organización puede explicarse por la existencia de la FPA, un fuerte frente parlamentario que reúne a 27 senadores y 234 diputados, tiene como objetivo defender formalmente los intereses de la agroindustria dentro del Congreso Nacional, y se postula como un aliado del sector productivo brasileño. Un reflejo de la importancia del frente fue evidente a partir del nombramiento de la presidenta de la FPA, Tereza Cristina (DEM /MS) para componer el gobierno de Jair Bolsonaro, al frente del Ministerio de Agricultura. En una entrevista con la Agencia Câmara Notícias, la nueva ministra declaró que el PL 3729/2004 es una prioridad, según la noticia:

Cristina dijo que hablará con el presidente de la Cámara de Representantes, Rodrigo Maia, para tratar de aprobar a finales de este año la flexibilidad en la concesión de licencias ambientales, una de las agendas prioritarias del Frente Parlamentario Mixto de Agropecuaria. Habrá una conversación con el presidente para ver las agendas que el sector todavía puede votar este año y, entre ellas, la concesión de licencias es quizás la más importante (AGENCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2018).

El informe presentado por la Presidenta de la IBAMA el 5 de mayo de 2017¹⁸, Suely Araújo, analiza la opinión de la Relatora de la CFT y hace un diagnóstico pesimista sobre el alcance de la lista de exenciones propuesta en el texto, ya que varias de estas actividades o emprendimientos pueden estar sujetas a una licencia simplificada y no simplemente a la exención. Según IBAMA, este artículo refleja la no comprensión de LA, que se ve como una barrera y no como una herramienta para el uso correcto del medio ambiente.

¹⁷ El Departamento Intersindical de Asesoría Parlamentar (DIAP) "clasifica como miembro de la bancada ruralista al parlamentario que, aunque no sea propietario rural o que trabaje en el área de agroindustria, asume sin avergonzarse la defensa de las reclamaciones de la bancada, no sólo en el plenario o las comisiones, sino en entrevistas de prensa y otras manifestaciones públicas". Disponible en <http://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/28538-bancada-ruralista-diminui-na-camara-e-aumenta-no-senado>. Consultado: 27 diciembre 2018.

¹⁸ Dictamen nº 001/2017 - PRESIDENCY/IBAMA. Disponible en: <https://www.ibama.gov.br/component/phocadownload/file/3238-parecer-001-2017-presidencia-ibama-de-05-de-maio-de-2017>. Consultado: 15 noviembre 2018.

Araújo afirma que el texto preparado por el Deputado Mauro Pereira, relator de la CFT, se construyó sobre la base de la propuesta hecha por el FPA y había sido supervisado por el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) que buscaba generar consenso y acuerdo entre las partes interesadas, se hicieron muchos cambios, manteniendo el formato sugerido por la FPA y la CNI, en opinión de la Presidencia de IBAMA es un texto que no debe ser aceptado por el MMA, porque contiene muchos retrocesos y aspectos ambientales que generarán el efecto opuesto de lo que se espera: inseguridad jurídica, judicialización de procesos y riesgos para el medio ambiente.

Conclusión

El tema abordado en este artículo se centra en la agenda legislativa de los emprendimientos brasileños, centrándose en su desempeño político en procesos deliberativos relacionados con la producción de normas sobre licencias ambientales. Ante las tragedias ambientales que involucran a grandes emprendimientos de propiedad de la empresa privada brasileña Vale S.A – ruptura de las presas de residuos tóxicos en Mariana en 2015 y en Brumadinho en 2019, en municipios del estado de Minas Gerais, ambos investigados como delitos ambientales – la prensa, el Ministerio Público y las Organizaciones No Gubernamentales señalaron errores en la EIA y en la inspección realizada por agencias ambientales. Tales eventos son demostraciones de posibles implicaciones socioambientales de una legislación ambiental inadecuada, inversiones en la estructura de los organismos responsables de los procedimientos de licitación, supervisión y seguimiento del cumplimiento de las condiciones.

A pesar de las críticas a la legislación vigente, lo que prevalece en la configuración del proyecto de ley bajo análisis es la defensa de un marco regulatorio flexible y el desmantelamiento de la estructura de los ritos previamente previstos para la concesión de licencias ambientales. Esta preferencia se nota en el artículo 4, que crea tres nuevas tipologías de licencia, con el objetivo de simplificar y agilizar el proceso, que son: Licencia ambiental única (LAU); Licencia de adhesión y compromiso (LAC); Licencia de operación correctiva (LOC), además de las proporcionadas anteriormente: Licencia previa (LP); Licencia de instalación (LI) y licencia de funcionamiento (LO).

LAU emite una licencia para la instalación y operación de actividades o emprendimientos, solo en una etapa, además de no requerir la producción de EIA/RIMA; la LAC puede emitirse electrónicamente, solo "tras la declaración de adhesión y compromiso del emprendedor", alegando estar de acuerdo con los criterios ambientales y estructurales del área donde se ubicará el emprendimiento o actividad, tampoco requiere la preparación de EIA/RIMA; la LOC, como se describe en los detalles del concepto (art. 2, caput XV), representa una aparente amnistía para los emprendedores que ya tenían actividades sin una licencia

ambiental, dejando en claro el objetivo de proporcionar condiciones para que la actividad continúe, pero adecuada a los estándares ambientales.

Sobre la base del análisis de datos, se concluye que se lograron los objetivos específicos descritos en el estudio. Identificamos que la CNI tiene el poder de articular con parlamentarios específicos y busca a los aliados que tienen inserción y la experiencia en temas de interés para defender sus preferencias en relación con el formato particular de las políticas públicas en discusión. Como ejemplo de un aliado del grupo, o actor político relevante en el proceso bajo análisis, los parlamentarios Valdir Collato, Moreira Mendes y otros vinculados al FPA destacaron. En relación con las estrategias adoptadas, la CNI se centró en los ámbitos políticos del Legislativo donde hubo una mayor receptividad a la preferencia política del grupo, especialmente en CAPADR y CFT, en los que se encontró que la presión política de esta organización tuvo éxito en su *lobbying*, haciendo que el texto actual del proyecto reflejara sus recomendaciones, como se demuestra en la Tabla 1 (p. 111).

Las estrategias adoptadas por la CNI tuvieron éxito debido a su capacidad para conciliar el tipo de acción y el momento adecuado para actuar. Como ejemplo tenemos los materiales publicados en contextos electorales y durante el procesamiento de la propuesta en comisiones específicas; participación en audiencias públicas. Por lo tanto, corroboramos los estudios contemporáneos sobre el desempeño de grupos de interés dentro del proceso legislativo, que destacan las comisiones como espacios privilegiados para la producción de información y prácticas de *lobby*.

La concesión de licencias ambientales es una medida de control ambiental prevista por la ley, que representa la carga del sector productivo y las restricciones relativas al uso de los recursos naturales y los territorios con el fin de implementar la empresa y el desarrollo de actividades potencialmente contaminantes y degradantes para el medio ambiente. Es por eso que las esferas del poder público que formulan y realizan tal medida de control se convierten en el objetivo de los *lobbies* empresariales, ya que tratan de minimizar las posibles restricciones, costos y burocracia que perjudican sus actividades.

Los estudios sobre el *lobby* en Brasil presentan una preocupación que se hace evidente en el proceso analizado, la asimetría de potencia entre grupos de presión. La CNI fue capaz de movilizar recursos financieros; marcos jurídicos y medioambientales especializados para intervenir en los espacios públicos; publicar documentos; ocupar los espacios de toma de decisiones y los parlamentarios del regimiento que son sus representantes directos. En otras palabras, se destacó en el *lobbying* legal, diferente de otras organizaciones ambientales y étnicas, que también trataron de intervenir en el proceso. Como muestra la literatura, la capacidad de diferentes grupos de interés para recaudar fondos y mantener *lobbies* activos es

desigual. Esta asimetría del poder en el sistema de representación de intereses puede conducir a conflictos e injusticias sociales y ambientales, ya que un grupo tiene más capacidad de intervención, como sostienen Mancuso y Gozetto (2011).

Los conflictos y las disputas se perpetúan en los ámbitos de toma de decisiones, como lo demuestra el artículo de la Agência Câmara Notícias titulada "Los Diputados difieren en la dirección de la política ambiental brasileña - Los Frentes Parlamentarios ambientales y agrícolas señalan los desafíos del sector en la próxima legislatura"¹⁹. En la materia, Giovanni Cherini (PR/RS), miembro de la FPA, declara:

Brasil tiene el 50% de las áreas indígenas y bosques preservados. La balanza comercial de R\$ 95 mil millones se equilibró según la agroindustria. Es necesario tomar las exageraciones y reducir el tiempo de los permisos ambientales. No son las organizaciones internacionales las que tienen que decir lo que Brasil tiene que hacer.

En 2019, el Proyecto de Ley 3729/2004 fue retirado del orden del día del pleno por el Presidente de la Cámara (Rodrigo Maia - DEM) para constituir una Comisión General, con la justificación de buscar la compatibilidad del texto con los intereses involucrados. Además, el 3 de junio del mismo año, este actor político creó un grupo de trabajo, con doce miembros de diferentes partidos, bajo la coordinación del Deputado Kim Katagiri (DEM/SP) con el objetivo de debatir propuestas para mejorar la cuestión y escuchar a sectores de la sociedad. Esto demuestra que las comisiones parlamentarias no tuvieron poder para finalizar y que el proyecto aún puede modificarse.

Dada la composición actual de los ministerios gubernamentales de Jair Bolsonaro (2019-2022), teniendo como Ministro de Agricultura Tereza Cristina, vinculada a la FPA y como Ministro de Medio Ambiente, Ricardo Salles, quien tuvo su candidatura para el puesto defendido por la Sociedad Rural Brasileña (SRB), es posible plantear la hipótesis de que la agenda ambiental atenderá a los intereses empresariales, representados por CNI y por los ruralistas, representados por el FPA, ya que estos sectores están fuertemente representados en los Poderes Ejecutivo y Legislativo. La asimetría evidente entre los grupos de presión, que actúan en campos opuestos en este contexto, demuestra la necesidad de que otros actores se apropien de las prácticas del *lobby* como representación de intereses, lo que puede contribuir a la integración de agendas y comunidades políticas, haciendo legítimo el proceso de toma de decisiones, dando visibilidad a diferentes puntos de vista sobre la misma demanda.

¹⁹ Cámara de Diputados/Noticias - Los miembros difieren en la dirección de la política ambiental brasileña. Disponible en: <https://www.camara.leg.br/noticias/550491-deputados-divergem-sobre-rumos-da-politica-ambiental-brasileira/> . Consultado: 06 ene. 2019.

Referencias

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/imagens/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.

Artículo presentado el: 2019-12-26

Reenviado el: 2020-04-03

Aceptado el: 2020-04-16