



## **OLICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO E A HERANÇA PATRIMONIALISTA NA BUROCRACIA AMBIENTAL DO BRASIL**

*Brazilian Environmental Licensing and Heritage in Brazil's Environmental Burocracy*

### **Miriam Olivia Knopik Ferraz**

Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC-PR, Curitiba, PR, Brasil

Lattes:<http://lattes.cnpq.br/4312339156293623> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3350-5502>

E-mail: [m.okf@hotmail.com](mailto:m.okf@hotmail.com)

### **Heloísa Alva Cortez Gonçalves**

Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC-PR, Curitiba, PR, Brasil

Lattes:<http://lattes.cnpq.br/9787979117580468> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7803-8138>

E-mail: [heloisagon@hotmail.com](mailto:heloisagon@hotmail.com)

Trabalho enviado em 07 de maio de 2020 e aceito em 03 de agosto de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Quaestio Iuris., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.03., 2022, p. 1009-1032.

Miriam Olivia Knopik Ferraz e Heloísa Alva Cortez Gonçalves

DOI: 10.12957/rqi.2022.50823

## RESUMO

O licenciamento ambiental adentrou na legislação nacional por meio da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei nº. 6.938/1981). É por meio deste instrumento que o Poder Público, ao examinar os projetos a ele submetidos, verifica sua adequação aos princípios da PNMA, avalia as consequências positivas e negativas de sua implantação, em termos ambientais, tendo em vista o desenvolvimento sustentável, e decide pela autorização ou não de sua implantação, formulando as exigências cabíveis para minimização de seus impactos ambientais negativos ou maximização de seus impactos positivos. Ocorre que o licenciamento tem sofrido várias críticas, uma delas relacionando-o como uma medida excessivamente burocrática. Neste contexto, a partir de Weber, analisa-se a burocracia, e sua ligação com o meio ambiente. A burocracia estabeleceu as bases da administração de um direito racional, eis aqui sua importância. O artigo objetiva como pano de fundo a discussão sobre licenciamento ambiental, burocracia e estado, através do projeto de lei nº. 3729/2004 em tramitação que objetiva reduzir ainda mais a incidência do licenciamento ambiental, instituto que tem sido atacado inclusive pelo Ministério do Meio Ambiente como um fluxograma burocrático a ser preenchido por papéis. A temática é relevante, em razão do ineditismo de abordagem entre burocracia e meio ambiente.

**Palavras – chave:** Licenciamento, burocracia, desenvolvimento sustentável

## ABSTRACT

Environmental licensing came in with the promulgation of the National Environmental Policy Law – PNMA (Law n. 6.938/1981), at the national level. It is through this instrument that the Public Power, in examining the projects submitted to it, verifies its adequacy to the principles of PNMA, evaluates the positive and negative consequences of its implementation in environmental terms, with a view to sustainable development, and decides by authorizing or not their implementation, formulating the necessary requirements to minimize their negative environmental impacts or maximize their positive impacts. It happens that the licensing has undergone several criticism, one of them relating it like an excessively bureaucratic measure. In this context, from Weber, we analyze the bureaucracy, and its connection with the environment. The bureaucracy laid the foundations for the administration of a rational right, here is its importance. The article aims at the background of the discussion on environmental licensing, bureaucracy and state, though bill nº. 3729/2004, which aims to further reduce the incidence of the environmental licensing, an institute the has been attacked even by the Ministry of the Environment as a bureaucratic flow chart to be completed by paper. The theme is revealing, due to the novelty of approach between bureaucracy and the environment.

**Keywords:** licensing, bureaucracy, sustainable development



## 1. INTRODUÇÃO

Constitucionalmente garantido, o direito ao meio ambiente equilibrado é um direito difuso. Em decorrência disso, surgem também deveres inerentes a coletividade, na medida em que esta deve participar de forma ativa quanto à proteção ambiental. O licenciamento ambiental é um dos instrumentos de proteção ambiental, na qual define licença como ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições, e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. Porém ao longo de sua aplicação, surgiram insatisfações de toda sorte.

As principais reclamações sobre licenciamento relacionam-se com a plethora de normas, muitas ultrapassadas e imprecisas, a reger o assunto, os altos custos, a demora e o excesso de burocracia para a obtenção das licenças ambientais. Neste contexto em tramitação no congresso o projeto de lei 3729/2004, objetiva reduzir ainda mais a incidência do licenciamento ambiental. Este instituto tem sido atacado pelo Ministério do Meio Ambiente como um fluxograma burocrático a ser preenchido por papéis. Questiona-se neste artigo: qual a importância da burocracia e eficiência no licenciamento ambiental? em que medida a herança patrimonialista influencia na busca pelo desenvolvimento sustentável?

## 2. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO E A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

As ações decorrentes das atividades econômicas e industriais têm provocado alterações na biosfera, resultando no desequilíbrio ecológico do meio ambiente, sucedendo impactos negativos de várias ordens, como, por exemplo, aquecimento global, poluição de recursos hídricos, perda de biodiversidade etc. O modelo econômico tradicional não vislumbra o meio ambiente em toda a sua complexidade, principalmente pelo fato de que não considera que nenhuma atividade econômica é viável se a fornecedora dos recursos materiais e energéticos estiver comprometida.

Percebendo-se a necessidade de políticas e instrumentos legais internacionais e locais em combate ao desequilíbrio do meio ambiente. Cita-se algumas iniciativas internacionais que buscaram a conscientização e exigiram ações no sentido da manutenção do meio ambiente equilibrado, como a ONU na Conferência de Estocolmo em 1972, posteriormente o Relatório Brundtland e, finalmente, Rio-92, grandes marcos que demonstraram a necessidade de uma conformação ambiental da Ordem Econômica: semeou-se o paradigma do Desenvolvimento Sustentável.

No Brasil, o licenciamento ambiental entrou, pioneiramente, pelos órgãos de controle ambiental dos Estados do Rio de Janeiro em 1975 e de São Paulo em 1976. Nacionalmente somente se consolidou em 1981, com a promulgação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA pela Lei 6.938/1981 e a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, passou a ter abrangência nacional. É por meio do Licenciamento Ambiental que o Poder Público, ao examinar os projetos a ele submetidos, verifica sua adequação aos princípios da PNMA, avalia as consequências positivas e negativas de sua implantação, em termos ambientais, tendo em vista o desenvolvimento sustentável, e decide pela autorização ou não de sua implantação, formulando as exigências cabíveis para minimização de seus impactos ambientais negativos ou maximização de seus impactos positivos. (MILARÉ, 2016, p. 7)

Para viabilizar a atuação dos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, a Lei nº 6.938/1981 em seu art. 9º traz instrumentos para a sua implementação e, entre esses instrumentos está a Avaliação de Impactos Ambientais, norteadora de outro instrumento da PNMA: o licenciamento ambiental.

Licença ambiental é definida nos termos do artigo 1º, II, da Resolução CONAMA 237/1997, como:

ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições, e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. (BRASIL, 1997)

No Brasil, em regra as licenças ambientais são de três espécies, em conformidade com a previsão do art. 8º, da Resolução CONAMA 237/1997, e do artigo 19, do Decreto 99.274/1990. O Poder Público, nos termos do art. 8º e 18 da Resolução CONAMA nº. 237/1997, expedirá, isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do

empreendimento ou atividade, as seguintes licenças: i. Licença Prévia (LP), concedida preliminarmente, apenas aprovando o projeto, atestando a sua viabilidade ambiental e os respectivos condicionantes e requisitos básicos para as próximas fases de sua implementação; ii. Licença de Instalação (LI), que autoriza a instalação do empreendimento, impondo condicionantes que deverão ser observados; iii. Licença de Operação (LO), que permite o início das atividades de acordo com o projeto aprovado, apontando as medidas ambientais de controle e os condicionantes. Elas podem ser concedidas isoladas ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade. (AMADO, 2019, p. 168)

Esse modelo de licenciamento ambiental trifásico se, por um lado, em alguns casos, é capaz de garantir segurança no exame dos impactos ambientais de atividades empreendedoras, por outro lado, em diversos outros casos, constitui medida excessivamente burocrática, não adequada aos impactos ambientais. (GARBACCIO; SIQUEIRA; ANTUNES, 2018, p. 565) Esta crítica se baseia nos argumentos de que a LP tem o escopo de verificar a localização e a concepção do empreendimento, enquanto a LI autoriza a sua instalação. Em diversas situações, ao examinar a localização e a viabilidade técnica do empreendimento, o órgão ambiental tem plenas condições de licenciar a sua instalação, sendo absolutamente desnecessária a divisão do procedimento administrativo em duas distintas fases. De igual modo, há empreendimentos que, uma vez instalados, estão em plena condição de operação, não se justificando que seja aberta uma nova etapa do licenciamento para que seja autorizada a sua operação. Então a unificação dessas três fases para empreendimentos de menor potencial de impacto seria uma medida de simplificação, sem banalizar a importância do instrumento. (GARBACCIO; SIQUEIRA; ANTUNES, 2018, p. 565)

Outro ponto do licenciamento ambiental advertido e criticado por Édis Milaré (2005, p. 536), no tocante às licenças ambientais, é que dúvidas podem surgir, já que é muito difícil, senão impossível, em dado caso concreto, proclamar cumpridas todas as exigências legais. Ao contrário do que ocorre, por exemplo, na legislação urbanística, as normas ambientais são, por vezes, muito genéricas, não estabelecendo, via de regra, padrões específicos e determinados para esta ou aquela atividade. Nestes casos, o vazio da norma legal é geralmente preenchido por exame técnico apropriado, ou seja, pela chamada discricionariedade técnica, deferida à autoridade.

Neste ponto, compreendido o licenciamento ambiental e suas principais críticas, importante diferenciar a licença ambiental das licenças administrativas. A primeira destina-se a melhor detectar, monitorar, mitigar e, quando possível, conjurar a danosidade ambiental. A licença ambiental, *in casu*, não pode ser entendida como uma licença de Direito Administrativo. As licenças de Direito Administrativo, uma vez concedidas, passam a integrar o patrimônio jurídico de seu titular como direito adquirido. (ANTUNES, 2005, p. 107)

A licença ambiental, enquanto licença, deixar de ser um ato vinculado para ser um ato com discricionariedade *sui generis*. Portanto, a própria Constituição Federal em seu art. 170, utilizou o termo “autorização”, na qual aponta: “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.” (BRASIL, 1988)

Dessa forma, razoável é concluir que o sistema de licenciamento ambiental passa a ser feito pelo sistema de autorizações, conforme entendeu o texto constitucional. (MACHADO, 2003, p. 258)

Para Heraldo Vitta, o licenciamento ambiental é procedimento, ou seja, sucessão de atos administrativos, concatenados numa relação, visando o resultado final. Trata-se, pois, de séries de atos jurídicos, editados sob regime de Direito Administrativo, no exercício de Poder de Polícia do Estado. Dessa forma, para ser concedida a licença ambiental, o Estado deverá, por exemplo, realizar uma série de atos, dentre eles um estudo sobre o impacto ambiental para, assim, proceder ou não o licenciamento. Poder-se-ia dizer que, para a concessão da licença, existe a necessidade de um procedimento, o licenciamento ambiental. (VITTA, 2008, p. 44)

Portanto, verifica-se que o licenciamento ambiental é um ato administrativo discricionário, pois, frente ao princípio da precaução, a Administração Pública tem a discricionariedade de conceder ou não a licença.

O artigo 19 da Resolução CONAMA 237/1997, institui que o órgão ambiental poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação da licença ambiental, assim como suspendê-la ou cancelá-la, quando ocorrer; I – violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais, II – omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença, III – superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Portanto, pode ocorrer que a licença ambiental tenha o regime jurídico similar ou idêntico ao da autorização administrativa, em razão da possibilidade de alteração ulterior do interesse ambiental, da certa margem de discricionariedade e da presença constante de conceitos

abertos na legislação ambiental (conceitos jurídicos e ajurídicos indeterminados), muitos ligados a outras ciências, como a engenharia florestal, oceanografia, etc., que obriga o profissional do Direito que atue na área ambiental a ter noções básicas dos outros campos, quando não for imprescindível a assessoria técnica de um profissional da área. (AMADO, 2019, p. 165)

Neste sentido já se manifestou o Tribunal Regional Federal da 4ª Região compreendendo que se o órgão ambiental licenciou a obra de forma indevida, nada impede que o IBAMA intervenha de forma supletiva, para garantir a preservação do meio ambiente. O interesse privado não pode, de maneira alguma, se sobrepor aos interesses difusos, dentre os quais enquadra-se o meio ambiente. A licença ambiental tem natureza autorizatória, devido seu caráter precário. (BRASIL, 2002)

Portanto, conclui-se que o licenciamento ambiental para atividades e empreendimentos potencialmente causadores de poluição ou degradação ambiental é instrumento de centralidade na Política Nacional do Meio Ambiente. Em que pese as críticas apresentadas e a necessidade de repensar o modelo visando a eficiência e proteção ambiental, pela sua importância, o instrumento é necessário para a efetivação do princípio da prevenção e controle do poluidor pelo poder público. Passemos a análise da lei complementar 140/2011, que melhor regulamentou o licenciamento ambiental, com a finalidade de compreender em que medida a mesma influenciou na burocracia ambiental deste instrumento.

Para melhor regulamentar o licenciamento ambiental adveio a lei complementar nº140 de 8 de dezembro de 2011 que trata principalmente de dois temas: repartição das ações administrativas dos entes federados e o exercício do licenciamento ambiental.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 23, estabelece ser da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, e preservar as florestas, a fauna e a flora, determinando leis complementares.

Após muitos anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, e depois da edição da Emenda Constitucional n. 53 de 2006, adveio a Lei Complementar n 140, de 2011, que fixa normas, nos termos dos incisos III, IV e VII do *caput*, e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais renováveis à proteção do meio ambiente, ao combate à

poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, e altera a lei n. 6.938/1981. Uma lei importante, mas que não soluciona todos os problemas. (ANTUNES, 2014, p. 112)

Nos termos do art. 2º, I, da Lei Complementar nº. 140/2011, o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência (art. 37, caput, da CF). Portanto, nos atos do processo administrativo de licenciamento ambiental, em todo Brasil, independentemente de qual seja o órgão ambiental licenciador, vincula-se aos princípios dispostos pela Constituição.

Dentre os vários pontos interessantes do licenciamento ambiental, estabelecidos na lei complementar 140, destaca-se para o presente estudo o art. 13, na qual aponta que os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos da Lei Complementar.

Para Paulo de Bessa Antunes (2014, p. 116), a Lei Complementar nº. 140/2011, apesar de suas dificuldades, é uma excelente oportunidade para que efetivamente o federalismo cooperativo possa funcionar e a proteção ao meio ambiente ser mais efetiva e as incertezas regulatórias possam diminuir.

Portanto, em termos práticos, a lei lançou bases mais sólidas para a repartição da competência entre os entes federados, cujas atribuições em comum geravam discussões e perplexidades, sobretudo nos licenciamentos ambientais. A lei procurou trazer uma atuação administrativa mais eficiente, com o intuito de agilizar os processos de licenciamento ambiental. Neste ponto questiona-se, ela foi suficiente? Mas para esta análise, importa entrar na temática: eficiência e burocracia.



### 3. LICENCIAMENTO AMBIENTAL: EFICIÊNCIA E BUROCRACIA.

O Licenciamento ambiental deve ser eficiente para buscar a proteção ambiental almejada pela Constituição Federal. O objetivo deste tópico é expor sobre a eficiência no licenciamento, para por fim e analisar o nível de sua compatibilidade com a burocracia.

Eficiência, no sentido econômico puro, pode ser definida com base nos estudos de Pareto sobre os mercados competitivos. A chamada “eficiência de Pareto” (PARETO, 1984) é a situação em que, ao mesmo tempo, é impossível melhorar a situação de um indivíduo sem piorar a de outro, sendo três as condições para sua existência: eficiência nas trocas, na produção e na composição do produto. Esta última é sintetizada pela máxima de que a economia só deve produzir o que o consumidor quer comprar. (ARAGÃO, 1997)

Para Emerson Gabardo (2017, s.p) o princípio constitucional da eficiência administrativa é uma norma expressa que consta no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Originalmente, o texto constitucional possuía apenas quatro princípios gerais expressos da Administração Pública brasileira: a legalidade, a impessoalidade, a publicidade e a moralidade. A eficiência foi incluída neste rol por intermédio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Esta emenda constitucional foi uma modificação decorrente do projeto de reforma do aparelho estatal levado a efeito a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995). O plano tinha como objetivo fundamental propor uma alteração orgânica e funcional na gestão do Estado brasileiro a fim de ser implantado um modelo gerencial em substituição ao burocrático.

O princípio da eficiência deve ser interpretado, portanto, no contexto sistemático de um constitucionalismo do Estado social, que recusa a hierarquia entre princípios e que não aceita dispositivos constitucionais sem força normativa direta. É assim que no geral ele tem sido compreendido pela doutrina – mediante a necessidade de uma interpretação conforme à Constituição. É possível serem identificados quatro atributos da eficiência administrativa: racionalização, produtividade, economicidade e celeridade. Os três últimos, entretanto, podem ser considerados uma decorrência do primeiro. A eficiência e suas expressões afins referem-se a um ideal de racionalização da ação humana. Racionalizar é uma expressão que deriva da ideia de utilização da razão, mas a esta não se resume. Para a obtenção de um fim “racionalizado” é preciso que se tome como ponto de partida o método de conhecimento racional, mas com a incrementação em um elemento mais específico: a preocupação com a maior eliminação de

erros possível no processo, tornando-o, neste sentido, mais eficiente. (GABARDO, 2017, s.p)

Eficiência é a capacidade constante de rendimento e de respostas às próprias funções e aos próprios fins. A administração Pública, através do órgão público ambiental, será eficiente se propiciar o exercício do direito de todos ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio (art. 37, caput, c/c art. 170, caput e incisos, e c/c art. 225, caput, e § 1º, todos da CF). Pode-se pretender que a existência de mais de um licenciamento ambiental seja ineficiente, pois se estaria usando a máquina administrava mais de uma vez para analisar o mesmo empreendimento. (MACHADO, 2017, p. 332)

Por outro lado, a unicidade do licenciamento ambiental é apresentada como uma garantia de administração eficiente (art. 3º, III). A eficiência visa a se conseguirem bons resultados. Se é um licenciamento com a denominação de licenciamento ambiental é porque o meio ambiente e o empreendimento licenciado devem estar em harmonia, isto é, haverá segurança de que não ocorrerá degradação ambiental. (MACHADO, 2017, p. 332)

Paulo Afonso Machado adverte que o licenciamento ambiental obrigatório por um único ente federativo, além de contrariar a Constituição da República, representa a supervalorização da rapidez em empreender-se no País, valorizando somente a geração presente, obedecendo ao capitalismo voraz, e não levando em conta a possibilidade de um capitalismo equilibrado. As gerações futuras protegidas pelo art. 225, caput, da Constituição, podem perder sua chance de sobrevivência, pois os licenciamentos ambientais únicos poderão ser danosos aos seus legítimos interesses. (MACHADO, 2017, p. 332) Portanto, em que pese o esforço da alteração legal (LC nº 140/2011), aparentemente a mesma não coaduna com a aplicação de eficiência e proteção ambiental.

Passa-se agora, a entender porque o licenciamento ambiental é intitulado como burocrático e em que medida essa designação é relevante ou não em termos ambientais.

A necessidade do controle social das decisões que afetem o meio ambiente em nível nacional e em nível mundial cresceu diante da intervenção estatal em alguns setores da economia: hidroelétricas, usinas nucleares, prospecção e produção na área petrolífera, transportes (aeroportos, rodovias e portos). Nesses setores, muitas vezes se encontram os Estados aliados ao “capital global” perdendo, portanto, os poderes públicos a independência e a imparcialidade para decidir em prol do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Os poderes públicos, no licenciamento ambiental, acabam sendo atores e decisores, o que contamina pela parcialidade. (MACHADO, 2017, p. 341)

O termo burocracia já surgiu com uma forte conotação negativa, numa reação à centralização administrativa e ao absolutismo, tendo sido empregado pela primeira vez por Gournay, economista fisiocrata, em meados do século XVIII. Designava o corpo de funcionários e empregados do Estado absolutista francês, sob a dependência do soberano e incumbido de funções especializadas. (GIRGLIOLI, 1995, p. 124)

Para Max Weber (1999, p. 141), em *Economia e sociedade: fundamentos de uma sociologia compreensiva*, o conceito de burocracia é resultante da concepção de autoridade legal. Weber definiu a dominação por tipos: o carismático (é baseado na crença e na devoção, é um poder sem base racional) o tradicional (baseado nos costumes, os hábitos dos antepassados são a única forma de poder) e o racional-legal (legitimidade da dominação é adquirida por meio de normas e regulamentos, essas normas definem precisamente os limites do poder do líder). A legitimidade da dominação é o fato que a torna efetiva, é o motivo que explica por que algumas pessoas obedecem às ordens de outrem.

Para Weber (1999, p. 141) a burocracia possui a sua fonte de legitimidade no poder racional legal. A burocracia é uma estrutura administrativa de que se serve o tipo mais puro de dominação racional-legal. (BORBA, 1999, p.61- 82)

Para Weber, a dominação é a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas dentro de determinado grupo de pessoas. As categorias fundamentais de dominação racional são: (a) exercício contínuo, vinculado a determinadas regras; (b) a competência determinada por distribuição de serviços, por atribuição de poderes e por limitação fixa dos meios coercitivos, ou seja, a dominação pressupõe um ambiente de autoridade institucional; (c) o princípio da hierarquia oficial, isto é, de organização de instâncias fixas de controle e supervisão para cada autoridade institucional; (d) as regras (técnicas e normas) previamente estabelecidas e a qualificação profissional de quem as aplica; (e) a separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção (separação dos patrimônios público e privado, bem como dos locais das atividades e os domicílios dos funcionários); (f) a ausência de apropriação do cargo; (g) a documentação dos processos administrativos. (WEBER 1999, p. 142-3).

A burocracia é, portanto, a estrutura de dominação mais pura dentro do quadro da administração. Posto isso, conclui Weber, a administração puramente burocrática, portanto, a administração burocrático-monocrática mediante documentação, considerada do ponto de vista formal, é, segundo toda a experiência, a forma mais racional de exercício de dominação, porque

nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, confiabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados –, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas. (WEBER, 1999, p.143)

Portanto, para Weber, as raízes da burocracia emergem da problemática do poder, e designa um quadro de funcionários que organizados dentro de uma forma específica, subordinados a normas de conduta determinadas exercem uma autoridade legal. A teoria da burocracia, conforme apresentada por Weber sempre é vista em associação com o conceito de racionalidade. No entanto, Weber situou e definiu a burocracia como um tipo ideal, e esse tipo ideal é visto como uma abstração; é a apresentação da burocracia em sua forma pura.

Weber defendia que uma organização fundamentada na autoridade racional seria mais eficiente e adaptável a mudanças. Isto porque o prosseguimento é relacionado com a estrutura e posições, e não de uma pessoa em particular, que pode retirar-se ou morrer. (ARAÚJO; BUENO; SOUSA; MENDONÇA, 2006)

Por fim, Weber também preconiza que os cargos são ocupados por administradores profissionais especialistas. O conhecimento especializado é fundamental para o funcionamento eficiente da organização. Assim, a burocracia é apresentada como um modelo superior tecnicamente a qualquer outro. Mas essa afirmação de superioridade técnica não significa que Weber compreendesse o avanço da burocracia como um fenômeno inexorável. Nada é mais distante da sociologia weberiana do que análises que não consideram fatores históricos e sociais complexos e de longa duração. (FREITAS; HEBER, 2014, p. 4)

Portanto, o conceito de burocracia weberiano, definido sob o prisma do Estado moderno, revelou-se a forma mais eficaz de exercício da autoridade nas organizações e constitui o tipo tecnicamente mais puro da dominação legal, o que o torna mais compatível com uma ordem política republicana e democrática. (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003, p. 47-60)

Peter Evans, demonstra o papel da burocracia na sociedade brasileira, aponta no artigo *States and Industrial Transformation*, que precisamos de regras previsíveis, e que estas devem ter uma estrutura organizacional concreta por trás deles. Precisamos de reflexão organizacional, por mais imperfeita que seja. (EVANS, 1995, p. 2)

Para Evans o Estado Moderno é absolutamente dependente de uma base burocrática. A burocracia estabeleceu as bases da administração de um direito racional, livrando-a, assim, dos velhos processos de julgamento ligados à tradição ou pressupostos irracionais, substituídos

pelo perito racionalmente treinado e especializado. (EVANS, 1995, p. 2)

Já para Michel Crozier (1981, p. 323), em que pese tratar da burocracia francesa apenas, ele afirma que generalizando a organização burocrática, o seu principal defeito continua sendo sempre sua falta de flexibilidade e a dificuldade que enfrenta para adaptar-se a um ambiente em perpétua transformação.

Nesta ótica correntes teóricas de vertentes organizacionais e neoinstitucionalistas enfatizam a necessidade de rever as fragilidades da práxis do modelo burocrático, especialmente quanto aos mecanismos de controle político, societário e de gestão das ações dos burocratas. (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003, p. 47-60)

Merton (1996, p. 173) identificou as principais disfunções que ocorrem na burocracia: a internalização das regras e exagerado apego aos regulamentos; excesso de formalismo; resistência a mudanças; despersonalização dos relacionamentos; conformidade a rotinas e procedimentos; exibição de sinais de autoridade; dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público. Essas disfunções organizacionais levaram a uma interpretação das organizações burocráticas como instituições ineficientes, obstaculizando o entendimento do conceito de burocracia e suas vantagens estruturais para a manutenção de um Estado democrático.

Baseados nestas críticas, e na crise de Estado, emergem nos anos 80 no Brasil especialmente por Luiz Carlos Bresser Pereira (1998, p. 31-78), o debate acerca do modelo de organização mais adequado ao funcionamento do Estado, com proposta de incorporação de elementos da administração empresarial, no modelo de administração pública.

Ganha força esta temática na medida em que conforme Abrúcio (2007, p. 67-74), postulou-se que a burocracia se tornou ineficaz por extrair recursos da sociedade e proceder de forma auto-orientada para atendimento de grupos privados e dos seus próprios interesses. Bresser Pereira, adverte que a administração burocrática não se adaptava e se adequava as inovações, por isso era necessário uma Administração Gerencial. E isso ocorre no contexto em que “o comprometimento dos estados nacionais com o desenvolvimento econômico os leva a buscar formas mais flexíveis e eficientes de administrar as agências e empresas do Estado.” (PEREIRA, 1998, p. 50)

Porém a tradição organizacional pós-burocrática, cuja discussão foi orientada pelo modelo gerencial, se baseou no falso pressuposto de que o problema da burocracia era exclusivamente organizacional, entendido nos termos administrativos. (EVANS, 1995, p. 4-8)

Em que pese os conceitos e descrições acima expostos, o elemento pejorativo acompanha o conceito de burocracia até os dias de hoje e não é rara a associação do termo a abundância de papéis, rigurosidade de normas, excesso de formalismo etc. Não rara, também, a associação entre burocracia e ineficiência. (ARAGÃO, 1997, p. 108)

Entendido a burocracia e suas principais críticas, necessário avaliar o que é a burocracia ambiental, e em que medida a mesma é benéfica ou maléfica para a proteção ambiental no tocante ao meio ambiente.

Não obstante a relevância do tema, que pode ensejar em novas discussões e propostas de melhoria para o licenciamento ambiental, eficaz, protetivo ao meio ambiente, e consciente socioambientalmente, a matéria é inédita, e não há precedentes relacionados ao tema.

Como fora exposto, Weber foi o principal porta-voz da ideia de a burocracia é capaz de levar as organizações a atingirem maiores graus de eficiência. (LANE, 1993, p. 49)

Neste sentido, o Brasil teria saído do patrimonialismo (modelo caracterizado pela não distinção entre o que é patrimônio público e o que é patrimônio privado, caracterizado pela presença de alguns elementos como ineficiência, falta de profissionalismo, falhas de planejamento, corrupção, entre outras, para a burocracia. A burocracia aqui conforme exposta por Max Weber, que surgiu para coibir os excessos do patrimonialismo.

Não é de hoje que o governo propõe regras para mudar o licenciamento ambiental. Porém para o presente artigo, eleger-se-á o projeto de lei nº. 3729/2004 em tramitação que objetiva reduzir ainda mais a incidência do licenciamento ambiental, instituto que tem sido atacado inclusive pelo Ministério do Meio Ambiente como um fluxograma burocrático a ser preenchido por papéis. (SASSINE, 2019, s.p)

O citado projeto foi apresentado em 08 de agosto de 2004, pelos deputados Luciano Zica – PT/SP, Walter Pinheiro – PT/ BA, Zezéu Ribeiro – PT/BA, e outros, em sua ementa, ele dispunha sobre o licenciamento ambiental, regulamentando o inciso IV do §1º do art. 225 da Constituição Federal. Ele originalmente dispunha que para a instalação de obra, empreendimento ou atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente, seria exigido Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), com ampla publicidade, regulamentando a Constituição Federal de 1988. Porém até junho de 2019 eram 21 projetos de lei apensados ao PL 3729/2004. (BRASIL, 2004) O projeto não foi escrito originalmente para agradar os grandes ruralistas. Ao longo de 15 anos o projeto foi capturado pela bancada que os representa e modificado. (DOLCE, 2019)

A Lei Geral do Licenciamento Ambiental – PL 3729/2004, propõe alterar profundamente o processo de emissão dessas autorizações no País, extinguindo a necessidade de licenças para boa parte das atividades agropecuárias e empreendimentos de infraestrutura. O texto, que ainda pode sofrer alterações, isenta os produtores rurais da necessidade de pedir licenciamento ambiental – seja este emitido por órgão federal, estadual ou municipal – para o cultivo agrícola ou criação de gado em suas propriedades.

Na infraestrutura, fica extinta a necessidade de licenciar obras como a dragagem (retirada de sedimentos) em portos de mares e rios, além de ampliação ou reparos de estruturas existentes, como rodovias e ferrovias. Nesses empreendimentos, fica dispensado, inclusive, o pedido de autorização para desmatamento de vegetação nativa, o que colide com a legislação florestal. (KAHN; IRIARTE, 2019, s.p)

O projeto estabelece ainda a possibilidade de reduzir a uma única etapa as três fases do licenciamento realizadas hoje. Elas passariam a ser substituídas pela Licença Ambiental Única. Em paralelo, Estados e municípios também poderiam estabelecer regras locais para decidir quando, caso a caso, essa aglutinação seria feita. O texto não define que tipo de estudo ambiental o empreendedor é obrigado a fazer, o que pode gerar regras distintas em cada Estado, conforme o interesse de cada um. (KAHN; IRIARTE, 2019, s.p)

Segundo o ambientalista Mário Mantovani, diretor de Políticas Públicas da Fundação SOS Mata Atlântica, a iniciativa é uma forma de controle social do licenciamento. “Não querem que o licenciamento ambiental seja um instrumento de controle do agronegócio”. Com isso se objetiva conquistar novas fronteiras agrícolas em cima de terras públicas, terras indígenas, unidades de conservação. (MANTOVANI Apud DOLCE, 2019, s.p)

Neste contexto as ideias de Jean Jacques Rousseau são extremamente atuais. Para o autor a primeira pessoa que desejou “um pedaço da natureza como sua possessão exclusiva, e a transformou na forma transcendente da propriedade privada, foi quem inventou o mal.” O bem, ao contrário, é aquilo que é de todos. (ROUSSEAU, 1999, p. 17)

As paixões humanas muitas vezes sobrepõem-se à autodeterminação da vontade retratando interesses particularizados que se incompatibilizam com a política em prejuízo da construção de um adequado espaço público. (HIRSCHMAN, 2002, p. 19)

Trata-se o projeto de lei modificado de um “oportunismo óbvio”, contrário aos preceitos constitucionais de proteção ambiental descritos no art. 225, e especialmente de efetividade almejados no art. 37.

O que ocorre neste âmbito pode ser explicado através de José Murilo de Carvalho, o qual relata sobre a “evolução” do sistema político brasileiro, através dos conceitos de mandonismo, coronelismo e clientelismo. Na visão deste autor o coronelismo é um sistema político baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. E segundo o mesmo clientelismo é um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. (CARVALHO, 1997, p. 231-233)

O coordenador do Grupo de Trabalho sobre licenciamento ambiental da Câmara, o deputado Kim Kataguiri (DEM – SP), com um texto preliminar da proposta de Lei Geral do Licenciamento, trouxe uma série de dispositivos, enfraquecendo controles e parâmetros de proteção ambiental. Entre os tópicos que mais chamam atenção está o fato de que o deputado não se comprometeu a excluir de seu relatório o dispositivo que atenua a possibilidade de responsabilização dos bancos por danos socioambientais causados por obras ou atividades por eles financiadas. (BRASIL, s.d)

Segundo o deputado Sérgio Souza (MDB/PR), o projeto de lei propõe desburocratizar o licenciamento e dar prazo a órgãos envolvidos para emitirem pareceres, e caso não se manifestarem no prazo legal, o processo segue na qual o parecer do órgão licenciador não será vinculante. Para ele, o objetivo é não permitir que ideologias parem empreendimentos que geram emprego e renda no futuro. Há de ressaltar que Souza é relator da proposta de licenciamento ambiental (PL 3729/2004) na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, da qual é presidente. (CNI, 2019)

Já o presidente da Câmara Maia assumiu o assunto como parte de sua agenda de desburocratização e estímulo à economia. Cientistas, ambientalistas e Ministério Público argumentam que o enfraquecimento das regras do licenciamento vai ampliar o desmatamento e o risco de desastres socioambientais, como os de Mariana e Brumadinho (MG), entre outros. No caso da dispensa de licença para obras de infraestrutura, por exemplo, há uma preocupação com o asfaltamento e ampliação de estradas, sobretudo na Amazônia. (PORTAL DA AMAZÔNIA LEGAL, 2019)

Da categoria weberiana advém uma série de obras clássicas da interpretação do Brasil em relação ao patrimonialismo, como aquelas de autoria de Sérgio Buarque de Holanda (1995), Raymundo Faoro (1979).



O projeto de lei exposto neste tópico reafirma os preceitos expostos por Raymundo Faoro através de sua obra clássica, *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*.

Isso pois, Faoro em sua obra analisa o problema estrutural da política brasileira, sendo que para ele o estado brasileiro não é uma máquina administrativa impessoal ele é apropriado por grupos, e isso ocorre desde os tempos do império. Afirma Faoro que de João I a Getúlio Vargas, a estrutura político social resistiu a todas as transformações fundamentais. O capitalismo politicamente orientado (capitalismo político ou pré-capitalismo), moldou a realidade estatal. Isso pois, a comunidade política comanda supervisiona os negócios como privados seus na origem, e como negócios públicos depois. E dessa realidade floresce a forma de poder institucionalizada por uma forma de domínio: patrimonialismo, cuja legitimidade se assenta no tradicionalismo. (FAORO, 2001, p. 819-838)

Para Faoro o estamento, cada vez mais de caráter burocrático, filho legítimo do Estado patrimonial, ampara a atividade que lhe fornece os ingressos, com os quais alimenta sua nobreza e seu ócio de ostentação, auxilia o sócio de suas empresas, estabilizando a economia, em favor do direito de dirigi-la, de forma direta e íntima. (FAORO, 1984, p. 84)

O patrominialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, com aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo - o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem a anulação da esfera própria de competência. (FAORO, 1984, p. 84)

Sustentando o argumento de que o Brasil continua sendo um estamento que neste sentido agrava a situação ambiental, Sérgio Buarque de Holanda, aponta que o modelo de sociabilidade no Brasil é fundamentalmente atribuído ao enraizamento dos traços lusitanos de falta de fidedignidade a qualquer tipo de ordenação impessoal, sustentando o patrimonialismo existente. O autor percebeu as urgentes mudanças necessárias que se exigia para o pleno desenvolvimento de uma sociedade moderna calcada em instituições e relações sociais características de uma ordem racionalizada. (HOLANDA, 2005, p. 143)

Para Holanda, o indivíduo formado nesse ambiente peculiar levava consigo aonde quer que fosse sua visão de mundo atrasada, não distinguindo o tratamento que deveria ser dado aos assuntos de cunho pessoal daqueles referentes ao âmbito público. (HOLANDA, 2005, p. 134)

Imenso neste contexto, questões de âmbito ambiental, de importância ímpar são ignoradas pelos donos do poder, em detrimento de acordos e privilégio a classe financiadora dos que exercem mandatos políticos.

Despreza-se a existência da crise ambiental e a teoria do estado de direito ecológico, a qual objetiva o equilíbrio ecológico, buscando não somente a garantia dos direitos humanos, mas também dos direitos próprios da natureza. Isso porque os riscos ecológicos atingem a todos, embora não da mesma forma, o que impõe mecanismos jurídicos de correção das injustiças entre estados, entre gerações e entre espécies, ressaltando a necessidade de introduzir a justiça ecológica como aspecto essencial das políticas e ações voltadas para a proteção da natureza. (LEITE; SILVEIRA, 2018, p. 101)

#### **4. NECESSIDADE DE SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO?**

O licenciamento ambiental é um dos mais importantes mecanismos para proteção do meio ambiente sem obstruir o desenvolvimento econômico. O instituto em si, tem problemas relativos à fiscalização, e “eficiência”, mas como um procedimento administrativo importantíssimo que garante a proteção ambiental, não é flexibilizando-o, ou tornando-o mero coadjuvante que se “desburocratizar-se-a” e atingir-se-á a eficiência.

Além disso o licenciamento ao assegurar o conhecimento e a discussão pela sociedade das externalidades socioambientais de novos empreendimentos, são importantes instrumentos de proteção dos direitos humanos das populações direta e indiretamente afetadas. Porém para Paulo Bresser, a importância desse instrumento para a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) acabou por gerar uma excessiva regulamentação normativa, criando um ambiente jurídico extremamente complexo instável. (GARBACCIO; SIQUEIRA; ANTUNES, 2018, p. 562)

Para o ex-ministro do meio ambiente Sarney Filho, sobre o licenciamento ambiental, existem muitas propostas de modificação no Congresso. Para ele, a maioria delas, não vai ao encontro da sustentabilidade. Pelo contrário, elas são um retrocesso em relação ao arcabouço jurídico que existe hoje. (GIRARDI, 2019)

Conforme exposto neste artigo, a burocracia atribuída ao licenciamento ambiental, não é a apontada por Weber. A crítica que embasa os citados projetos de “flexibilização” refere-se ao seu aspecto trifásico, a morosidade a qual prejudicaria os interesses dos empreendedores, e a previsão de etapas repetitivas de complementação de informações pelo empreendedor.

Ocorre que, em se tratando de meio ambiente, a Constituição é expressa em assegurar a proteção, e a solução para os problemas apresentados resolver-se-ia, justamente com a burocracia de Weber – racional e eficaz. Mas para tanto, exigir-se-ia reformulação dos setores ambientais operadores de licença que não raras vezes trabalham com escassos e precários recursos sejam humanos ou materiais, aqui sem entrar neste mérito.

Eis que o problema como exposto neste artigo, não é a burocracia, a qual se mostra necessária, em uma verdadeira aplicação de “burocracia ambiental”, entendida nos moldes da teoria de Weber.

Porém, de maneira equivocada, o excesso de formalismo tem sido confundido burocracia.

Para melhor desempenho do licenciamento ambiental, Silvia Cappelli (2017), sugere algumas medidas que apenas ressalta a necessidade de burocracia weberiana: investimento na capacidade as instituições de meio ambiente (conhecimento, infraestrutura, recursos tecnológicos, contratação e manutenção de quadros técnicos qualificados) definição de fontes estáveis para seu funcionamento; maior transparência e melhor gestão da informação e dos processos técnico-administrativos do licenciamento; processos mais continuados e estruturados de participação e controle social (do planejamento das obras até sua operação) com mecanismos claros de devolução e prestação de contas; a produção de referências estratégicas e melhor ligação entre licenciamento e planejamento territorial. Importa apontar que muitos dos aperfeiçoamentos acima independem da mudança de legislação.

No caso das propostas de licenciamento flexibilizado, o governo está tomando uma decisão perigosa para a sociedade brasileira recém Mariana e Brumadinho. Violadora dos preceitos constitucionais dentre eles art. 225, *caput*, e art. 170, IV, da Constituição Federal de 1988, além de violar a garantia constitucional de proibição do retrocesso socioambiental.

Para o licenciamento ambiental o princípio da eficiência deve ser interpretado, no contexto sistemático de um constitucionalismo do Estado social, com aplicação dos quatro atributos da eficiência administrativa: racionalização, produtividade, economicidade e celeridade. Assim, ter-se-á a burocracia ambiental de weber de forma eficiente.

O licenciamento ambiental brasileiro através de suas propostas de modificação ressalta o atual estado patrimonial de estamento, a forma de domínio que é de cima para baixo e um grupo de pessoas se aglutina para se “apropriar” do Estado, valendo-se da máquina estatal em proveito particular. (FAORO, 2001, p. 819- 838; p. 897- 898)

Assim, o poder no Brasil é exercido por meio desse “estamento burocrático” e revela uma contradição no processo de modernização do país, cujas bases são instituições “anacrônicas” e comandadas por um “estamento burocrático”. Essas são as bases que fundamentam um sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado (FAORO, 2001, p. 819- 838; p. 897- 898), e afetam dentre vários direitos; o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## CONCLUSÃO

Uma das discussões mais importantes da área ambiental na atualidade é sobre a possibilidade ou não de flexibilização do licenciamento ambiental. O cenário de discussão é quase sempre a busca pelo estímulo às atividades econômicas, facilitando a obtenção da licença ambiental ou a desnecessidade dela. Através da análise da licença ambiental, lei complementar n. 140/2011, fora analisada a eficiência destes instrumentos e sua ligação com a burocracia. Pela ótica de Weber, conclui-se que burocracia na sua forma pura, é extremamente positiva para tratar de questões ambientais, e que os problemas apontados sobre licenciamento não se referem ao seu aspecto burocrático puro.

Por fim, fora analisada a proposta de licenciamento ambiental aventada pelo atual governo que parece não se preocupar em mascarar as suas verdadeiras intenções, isto é, beneficiar setores econômicos do agronegócio, grandes mineradoras e proprietários rurais de grande representatividade no Congresso Nacional, neste ponto a base teórica essencial para demonstrar esta ligação foram os autores Raymundo Faoro, e Sérgio Buarque de Holanda.

Conclui-se que a administração Pública, através do órgão público ambiental, será eficiente se propiciar o exercício do direito de todos ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio. Portanto, em que pese o esforço da alteração legal – LC 140/2011, aparentemente a mesma não coaduna com a aplicação de eficiência e proteção ambiental. O artigo aponta a necessidade do debate para entender o papel do licenciamento ambiental na relação entre meio ambiente, economia, e estado abrindo oportunidade para maiores reflexões acerca do assunto.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, 2007, p. 67-74.

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental**. 10ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 16 ed., São Paulo: Atlas, 2014.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Iures, 2005.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**. Ano 48, Número 3. Set – Dez 1997.

ARAÚJO, G. C.; BUENO, M. P.; SOUSA, A. A.; MENDONÇA, P.S.M. Burocracia light: eficiência e flexibilidade. **IX SEMEAD Administração no Contexto Internacional**. FEA/USP, 2006.

AZEVEDO, C. B.; LOUREIRO, M. R. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. **Revista do Serviço Público, Brasília**, v. 54, n. 1, 2003, p. 47-60.

BORBA, J. Os dilemas da teoria política contemporânea no conflito entre burocracia e democracia. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, Edição Especial Temática. 1999. p.61- 82.

BRASIL, Tribunal Regional Federal 4ª Região. **MAS 9804084872/2002**. Des. Alcides Vetorazzi, Decisão Unânime.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 3729/2004**. Projeto de Lei. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>> acesso em 02 jun. 2019.

BRASIL. Câmara dos deputados. **Subemenda Substitutiva Global de Plenário**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental previsto no inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal e institui a avaliação ambiental estratégica. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental/documentos/outros-documentos/texto-base-licenciamento-ambiental>> acesso em 10 jul. 2019.

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

CAPPELLI, Sílvia. SILVA, Nilvo Luiz Alves da. **Lideranças políticas precisam enfrentar a questão do licenciamento ambiental**. Consultor Jurídico. 8 de maio de 2017. Disponível em:



<<https://www.conjur.com.br/2017-mai-08/politicos-enfrentar-questao-licenciamento-ambiental#author>> acesso em 14 jul. 2019.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual**. DADOS – Revista de Ciências sociais. Rio de Janeiro, v. 40, n. 02, 1997, p. 231, 233.

CNI. Agência de notícias. **Burocracia no licenciamento ambiental estimula corrupção inviabiliza negócios, declara deputado em reunião na CNI**. 30/05/2019. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/sustentabilidade/burocracia-no-licenciamento-ambiental-estimula-corrupcao-e-inviabiliza-negocios-declara-deputado-em-reuniao-na-cni/>> acesso em 12 jul. 2019.

CROZIER, Michel. O fenômeno burocrático. Tradução de Juan A. Gili Sobrino. Brasília: Ed. UnB, 1981, p. 323.

DOLCE, Júlia. **Substitutivo na Comissão de Agricultura da Câmara não tem nada a ver com ideia original**; ele prevê autodeclaração, retirada do conceito de relevância ambiental e pode provocar uma guerra entre estados por empreendimentos devastadores. De olho nos ruralistas. Observatório do agronegócio no Brasil. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2019/02/05/como-ruralistas-transformaram-o-projeto-de-licenciamento-ambiental-em-ataque-a-fiscalizacao/>> acesso em 15 jun. 2019.

EVANS. Peter. **States and Industrial Transformation**. Library of Congress Cataloging-in-Publication Data. Published by Princeton University Press, 41 William Street, Princeton, New Jersey, 1995, p.2. Tradução nossa. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/347352/mod\\_resource/content/1/Evans%20\(1995\)%20embedded%20autonomy%20chap%201.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/347352/mod_resource/content/1/Evans%20(1995)%20embedded%20autonomy%20chap%201.pdf)> acesso em 03 jun. 2019.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed., São Paulo: Globo, 2001.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1984.

FREITAS, Rony Klay Viana de, HEBER, Florence. O Diálogo entre Burocracia e Inovação. **VIII Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD**. Gramado – RS, Maio de 2014, p. 4.

GABARDO. Emerson. **O princípio da eficiência**. Tomo Direito Administrativo e Constitucional. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Edição 1, Abril de 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia,-o->> acesso em 01 jul. 2019.

GARBACCIO, Grace Ladeira, SIQUEIRA, Lyssandro Norton, ANTUNES, Paulo de Bessa. Licenciamento ambiental: necessidade de simplificação. **Justiça do direito**. v. 32, n. 3, p. 562-582, set./dez. 2018, p. 565.



GIRARDI, Giovana. Ministro do Meio Ambiente quer desburocratizar lei ambiental. **Exame**. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/ministro-do-meio-ambiente-quer-desburocratizar-lei-ambiental/>> acesso em 03 jun. 2019.

GIRGLIOLI, Pier Paolo. **Burocracia**. In: Bobbio, Norberto et alii. Dicionário de Política. 7. ed. Brasília, UnB, v.1, p. 124. 1995.

HIRSCHMAN, Albert. **As paixões e os interesses**: argumentos políticos a favor do capitalismo antes do seu triunfo. Tradução de Guilherme B. Chaves e Regina Bhering. Rio de Janeiro: Record, 2002.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª. ed., 22ª. Reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras. 2005.

KAHN, Salman, IRIARTE, José. Projeto que retira necessidade de licença ambiental tem apoio de ministros. **Exame**. Estadão Conteúdo. 25 de abril de 2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/projeto-que-retira-necessidade-de-licenca-ambiental-tem-apoio-de-ministros/>> acesso em 30 abr. 2019.

LANE, Jan Erik. **The public sector**: concepts, models and approaches. Sage, p. 49. 1993.

LEITE, José Rubens Morato. SILVEIRA, Paula Galbiatti. A ecologização do Estado de Direito: uma ruptura ao direito ambiental e ao antropocentrismo vigentes. (In) **A Ecologização do Direito Ambiental Vigente**. Rupturas Necessárias. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 101.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25 ed., São Paulo: Malheiros, 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MERTON, R. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, E. (Ed.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 271-283, 1966.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: RT, 2005, p. 536.

MILARÉ, Lucas Tamer. **O licenciamento ambiental: Contribuições para um marco legislativo à luz do pacto federativo ecológico instituído pela Lei Complementar 140/2011**. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Direito das Relações Sociais. 2016, p. 7.

PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Tradução João Guilherme Vargas Neto. Coleção os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34, 1998, p. 31 a 78.

PORTAL DA AMAZÔNIA LEGAL. **Desmonte Ambiental**. Câmara começa a debater novo



projeto de licenciamento ambiental. Disponível em: <http://www.portaldamazonialelegal.com.br/2019/06/20/camara-comeca-a-debater-novo-projeto-de-licenciamento-ambiental/>> acesso em 20 jun. 2019.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1999, p. 17.

SASSINE, Vinicius. HERDY, Thiago. Como Ricardo Salles tem desmontado a agenda verde em favor do agronegócio. **Revista Época**. 09 de maio de 2019. Disponível em: <https://epoca.globo.com/como-ricardo-salles-tem-desmontado-agenda-verde-em-favor-do-agronegocio-23652038>> acesso em 02 jul.2019.

VITTA, Heraldo Garcia. **Responsabilidade Civil e Administrativa por Dano Ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos de uma sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999.

#### Sobre as autoras:

##### **Miriam Olivia Knopik Ferraz**

Doutoranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - Brasil (bolsista PROSUP), Mestre e Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - Brasil. Especialista em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional. Editora Adjunta da Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Coordenadora Adjunta do Grupo de Estudos em Análise Econômica do Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná- Brasil. Professora da Universidade Positivo, FAE Business School e da UNIFACEAR. Advogada do Kozikoski, Paiva dos Santos & Bertoncini Advogados Associados. Fundadora do NÔMA – Norma e Arte.

Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC-PR, Curitiba, PR, Brasil

Lattes:<http://lattes.cnpq.br/4312339156293623> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3350-5502>

E-mail:[m.okf@hotmail.com](mailto:m.okf@hotmail.com)

##### **Heloísa Alva Cortez Gonçalves**

Doutoranda em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC/PR, Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Maringá, Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Estadual de Maringá (UEM), com formação especializada em Direito pela Universidade Pablo de Olavide (Espanha). Bolsista pela PUC/PR por Tese de Inovação em Direito. Advogada, Professora Universitária.

Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC-PR, Curitiba, PR, Brasil

Lattes:<http://lattes.cnpq.br/9787979117580468> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7803-8138>

E-mail: [heloisagon@hotmail.com](mailto:heloisagon@hotmail.com)

**As autoras contribuíram igualmente para a redação do artigo.**

