

Radicalizar a desregulação: crise e conflito na reestruturação do campo ambiental em Minas Gerais

Marcos Cristiano Zucarelli (UFRJ e GESTA/UFMG)¹

Raquel Oliveira Santos Teixeira (GESTA/UFMG)²

Introdução

O contexto que prefigura a criação dos principais instrumentos de regulação ambiental no Brasil remonta ao final da década de 1970, quando a conformação de pressões externas e internas conduziram à construção do *licenciamento ambiental* e da *avaliação de impacto ambiental*. De um lado, tratava-se de atender às demandas das agências financiadoras como o Banco Mundial, promovendo a “internalização da variável ambiental” com foco na apreciação dos “impactos ambientais dos projetos e soluções avaliadas pelo sistema” (Fonseca; Nardin, 1991, p. 28). De outro lado, simultaneamente, emergiram e destacaram-se, no cenário nacional, as manifestações públicas das populações atingidas pela construção das barragens de Itaipu, Itá, Machadinho (Vianna Jr., 2012; Vainer, 1993; Scherer-Warren; Reis, 1989; Sigaud, 1986), Itaparica (Scott, 2009) e Tucuruí (Santos, 2007).

Naquele momento, a convergência de esforços estatais e corporativos, dedicados à gestão dos conflitos relacionados à instalação de grandes projetos de desenvolvimento, resultou na constituição de uma tensão subjacente e

1. Bolsista Faperj NOTA 10 (Processo n. E-26/204.246/202) em pós-doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGAS/MN/UFRJ) e pesquisador colaborador do GESTA/UFMG.

2. Professora do Departamento de Sociologia da UFMG e membro da coordenação do GESTA/UFMG. A docente agradece à Fapemig pelo auxílio à pesquisa APQ 01295-21, cujas investigações estão relacionadas às reflexões desenvolvidas neste trabalho.

estruturante do licenciamento ambiental no país. Essa tensão aponta para uma acomodação duradoura entre as demandas populares pelo reconhecimento dos danos oriundos de tais projetos e a perspectiva gerencial dos financiadores, interessados na viabilização das obras, sob novos horizontes de legitimidade social e previsibilidade dos investimentos.

Sob a égide do “paradigma da adequação” (Zhouri; Laschefski; Pereira, 2005), a perspectiva gerencial³ tem abordado os “impactos ambientais” como fatores a serem eficientemente administrados por via de medidas mitigadoras, compensatórias e condicionantes. Nessa linha, as reivindicações pelo controle social dos processos decisórios no campo ambiental são tratadas como “desencontros” e “impasses” passíveis de equacionamento em fóruns deliberativos colegiados, como o Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais (COPAM), onde o licenciamento ambiental é visto como uma arena pública de comunicação, isto é, como um espaço de acomodação de interesses e de dissolução de conflitos (Starling, 2001; Pimentel; Lima, 1991). Enfim, um “lugar de negociação” com vistas à produção de pactos entre governos, empresas e sociedade civil.

Destarte, se através da *modernização ecológica*⁴ tal tensão tornou-se estruturante do licenciamento ambiental, organizando as disputas do campo, na atualidade, o arranjo do tecido para a acomodação revela-se precário e provisório. Deste modo, o objetivo deste capítulo é refletir sobre um novo contexto ordenador, marcado pela radicalização dos esforços de desregulação ambiental que reduzem drasticamente o espaço da crítica e transferem as responsabilidades da gestão pública ambiental para os domínios privados das ações corporativas voluntárias e das transações extrajudiciais negociadas.

Nesse quadro, consoante à transição da *violência lenta* para a *violência nua* (Bronz; Zhouri; Castro, 2020), tais esforços de desregulação desafiam as bases antes aparentemente consensuadas da promoção do desenvolvimento sustentável por meio da adequação. A partir de elementos recolhidos da análise das transformações no licenciamento ambiental em Minas Gerais, pretende-se explorar essa dinâmica de transição em curso.

3. A perspectiva gerencial também implica transformação da “questão ambiental” em uma variável estratégica para os negócios, já que a pacificação dos conflitos constitui condição essencial para a viabilização dos investimentos (Zucarelli, 2021; Giffoni, 2019; Bronz, 2016).

4. A *modernização ecológica* pressupõe, a partir da capacidade tecnológica do mercado e de ações convencionais de racionalidade econômica instrumental, prevenir, reduzir, gerir e solucionar os problemas ambientais oriundos da modernidade. Neste sentido, promove a invisibilidade dos sujeitos sociais, das suas práticas políticas e das suas condições socioambientais para reprodução dos seus modos de vida, enquanto valoriza a técnica para redução dos riscos e resolução dos conflitos (Blowers, 1987).

A reflexão está estruturada em três seções. Na primeira parte, através da valiosa análise empreendida por Carneiro (2003), exploram-se o contexto da formação da institucionalidade ambiental no Estado, a fim de retratar os protagonistas outrora em cena, e os arranjos constitutivos do “jogo da mitigação”, cuja lógica parece ter perdurado sem muitas dificuldades até meados dos anos 2000. No segundo momento, identifica-se um conjunto de práticas e dispositivos orientado à flexibilização do marco normativo instituído e cuja direção indica a gênese de uma nova distribuição do poder no campo. Finalmente, levanta-se a hipótese de que tais elementos evidenciam um processo mais amplo e profundo de reconfiguração do campo ambiental. Desse modo, conclui-se que a própria gramática do campo está em revisão, na medida em que antigas hegemonias parecem erodidas ou possivelmente suspensas diante de novas tendências e correlações de força que despontam.

Organização do campo: a gestão pública ambiental mineira e o jogo da mitigação

Inspirado pela Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972, um núcleo de agentes ligados aos setores de planejamento, à ciência e à tecnologia, além de ambientalistas, fomentou, em Minas Gerais, a construção de políticas públicas destinadas à preservação ambiental e ao controle das atividades poluentes e degradadoras do meio ambiente. O principal objetivo era gerir os efeitos do projeto de modernização recuperadora do Estado (Carneiro, 2003).

Na segunda metade dos anos de 1970, tal concertação entre *conservacionistas*⁵ e a *tecnoburocracia ambiental*⁶ contribuiu para a estruturação do campo da política ambiental de Minas Gerais (Carneiro, 2003). Articulando conhecimento técnico-científico e influência política, esses agentes buscavam a criação de uma Secretaria de Estado que alinhasse instrumentos de gestão do Meio Ambiente e da área de Ciência e Tecnologia. No entanto, o *lobby* realizado pelo setor empresarial conseguiu adiar a ideia de uma pasta governamental com esse propósito. A força político-econômica desse grupo conquistou ainda a sua inserção direta na

5. Os conservacionistas eram representados por professores universitários e ambientalistas que mobilizaram como capitais pertinentes “seu prestígio científico e seu passado de militância em defesa da natureza como bem público” (Carneiro, 2003, p. 266).

6. A tecnoburocracia ambiental era composta por engenheiros sanitaristas, de mineração, além de profissionais com formação técnico-científica, com atuação na gestão pública e bom trânsito pelas instâncias governamentais (*ibidem*).

concepção e no controle da política ambiental emergente. Os embates e as tratativas entre esses três segmentos (conservacionistas, tecnoburocracia ambiental e empresários) resultaram, por fim, na constituição da Comissão de Política Ambiental do Estado, em 1977⁷. Conforme esclarece Carneiro (2003), a estruturação deste campo, a sua legitimidade e a sua longevidade não seriam possíveis sem a conformação dessa estrutura tripartite que contava com a inclusão do setor corporativo nas decisões acerca da regulação ambiental no Estado.

Colocando-se como “árbitro racional e objetivo” dessa arena (Carneiro, 2003, p. 266), a *tecnoburocracia ambiental* pretendia garantir o funcionamento da nova institucionalidade. Nela, conservacionistas e empresariado disputam a amplitude da mitigação possível, organizando embates entre a aplicação severa ou mínima dos parâmetros legais estabelecidos, desde que esses não obstassem o crescimento econômico do Estado. Naquele momento, segundo Carneiro (2003), a cumplicidade entre esses adversários exigia a ação do empresariado participante em não agredir “frontalmente o princípio da defesa do meio ambiente” (*ibidem*).

Portanto, a construção de uma estrutura governamental com o objetivo de compatibilizar o crescimento econômico e a preservação ambiental conduziu, em Minas Gerais, à formação de um conselho paritário, de caráter plural e deliberativo. Esse arranjo de forças operou até meados dos anos 2000, atravessando mudanças circunstanciais que permitiram a acomodação dos conflitos a partir da convergência comum ao projeto de modernização ecológica.

A revisão dessa trajetória destaca três momentos de reconfiguração do campo. Não será possível analisar, com profundidade, todas as mudanças legais ocorridas no sistema ambiental mineiro, mas sublinham-se três inflexões específicas que representam alterações mais substantivas na estrutura de governança ambiental em Minas Gerais. Os momentos um e dois representam alterações gradativas, mas não necessariamente reconformadoras da correlação de forças existentes. Ao contrário, o terceiro momento, cujas flexibilizações ainda estão em curso, aponta para um cenário de reestruturação em que as posições do segmento empresarial e dos representantes da *tecnoburocracia* se tornam convergentes e muito distintas daquelas observadas inicialmente por Carneiro (2003). Algumas evidências apontam que a tecnoburocracia “ambientalizada” (Lopes, 2004) é deslocada de seu protagonismo, cedendo espaço para um alinhamento aos projetos corporativos.

O primeiro momento é marcado pela regulamentação da Lei Estadual n.

7. A Comissão de Política Ambiental (COPAM) foi instituída no âmbito do Decreto n. 18.466, de 22 de dezembro de 1977, e organizada estruturalmente pelo Decreto nº 18.662/77. Em 1987, a Comissão foi transformada em Conselho de Política Ambiental, mantendo a sigla.

11.903/1995, instrumento que criou a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) em Minas Gerais. No ato de criação de uma secretaria independente, voltada especificamente à pasta ambiental, foram incorporados, à sua estrutura, os órgãos até então existentes e responsáveis tanto pelo controle setorial das atividades de apropriação dos recursos naturais, a exemplo do Instituto Estadual de Florestas (IEF), quanto pelo gerenciamento e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras, como a FEAM (Fundação Estadual do Meio Ambiente) e, posteriormente, o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM). Tais entidades eram responsáveis pelo licenciamento, em especial, pela instrução técnica à deliberação sobre as licenças ambientais, prerrogativa dos conselheiros das Câmaras Especializadas do COPAM⁸. É neste contexto que se desenrolaram, segundo Carneiro (2003), disputas mais acaloradas que tinham por objeto a composição e a aplicação das normas técnicas e jurídicas que orientavam as deliberações políticas no COPAM.

Nesses embates, eram exigidos capitais específicos (Bourdieu, 2002), cuja distribuição desigual solidificou um espaço restrito de atuação e de decisão. As posições dos agentes estavam ordenadas pela composição e pelo *quantum* dos capitais pertinentes e disponíveis (Zhouri; Laschefski; Paiva, 2005; Carneiro, 2003). Além do capital político que catalisava apoio em relação às proposições dos agentes de Estado e credibilidade ao seu posicionamento, destacava-se também o capital técnico, uma vez que a “linguagem franca” exigia qualificação e especialização técnicas. Deste modo, o licenciamento ambiental revelava uma estrutura em que a aquisição ou privação de certos “capitais simbólicos” determinava a capacidade de objetivação e projeção das representações em confronto (Carneiro, 2003).

Além dos capitais político e técnico, que garantem a representação legítima dos pontos de vista nos debates, fazia-se necessário o domínio das regras jurídicas e dos procedimentos informais. O controle desses recursos, somado ao tempo de atuação ou exposição à lógica do jogo, permitia, aos conselheiros, o acúmulo de um saber prático relacionado ao manejo das disposições e padrões institucionais, levando à concentração e restrição do jogo às “mãos de relativamente poucos ‘especialistas’, ao contrário da autorrepresentação dóxica que cimenta o campo, para a qual ele é um ‘espaço democrático’ de resolução técnico-política de

8. A nomenclatura e a especialização das Câmaras Técnicas passaram por diversas reformulações desde a sua criação com o Decreto nº 18.662/77, mas basicamente correspondiam às temáticas pertinentes à atividade econômica ou à gestão ambiental. Desde o Decreto n. 22.658, de 6 de janeiro de 1983, que atualizou o Regimento da então Comissão de Política Ambiental (COPAM), as Câmaras Técnicas constituíram órgãos deliberativos e normativos com autoridade para regulamentar sobre política ambiental, poluição industrial, mineração, atividades agrossilvopastoris, bacias hidrográficas, dentre outras temáticas.

‘conflitos ambientais’ (Carneiro, 2003, p. 373). É neste sentido que se processa a *oligarquização do campo ambiental*:

[...] à medida em que o campo se desenvolve institucionalmente, maior se torna o *quantum* de “capital específico” - na forma *incorporada* do domínio operativo do complexo de normas técnicas, jurídicas e informais que regem o jogo - para ingressar e continuar no campo. O resultado, fartamente confirmado pelas evidências empíricas, é uma tendência à “oligarquização” do campo, ou seja, uma propensão estrutural à concentração do poder, em todos os fóruns, em uns poucos agentes, todos eles pertencentes às elites econômicas, “ambientalistas”, científicas ou tecnoburocráticas (Carneiro, 2003, p. 384).

É no âmbito dessa oligarquização que predomina a *primazia da negociação* em torno da mitigação (Carneiro, 2003, p. 67). Lógica na qual prevalece a construção de acordos entre os agentes envolvidos, segundo a acomodação possível dos seus projetos que compartilhavam o pano de fundo comum da modernização ecológica.

O segundo momento apresenta uma transformação significativa a partir da publicação do Decreto n. 43.278 de 22 de abril de 2003 e de seus complementos (Deliberação Normativa do COPAM n. 74/2004; Lei n. 15.972/2006; Decreto n. 44.316/2006), e, principalmente, através do Decreto n. 44.667/2007. Esses expedientes foram responsáveis por descentralizar a estrutura da SEMAD e transferir a prerrogativa de análise técnica e da decisão sobre o licenciamento para unidades regionais distribuídas no Estado. Tais unidades foram organizadas segundo o modelo anterior, centrado na distinção entre estruturas de assessoramento técnico (Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SUPRAMS) e conselhos deliberativos (Unidades Regionais Colegiadas - URCS), aos quais competem a decisão sobre as licenças aos empreendimentos.

Tais mudanças procuravam responder às críticas acerca da tendência à oligarquização desses espaços institucionais e dos seus limites quanto à participação social no processo de licenciamento, sobretudo, tendo em vista as dificuldades de acesso das organizações, comunitários e demais representantes da sociedade civil implicados nas decisões produzidas pelo COPAM. Nesse período, as ideias de modernizar e imprimir celeridade ao licenciamento somavam-se às justificativas para a instalação das estruturas de governança mais próximas às regiões afetadas pelos empreendimentos. A proximidade regional trouxe de fato certa

“agilidade” ao licenciamento, mas, conforme se vê, não respondeu diretamente aos limites quanto à participação e ao controle social sobre o processo decisório. Vejam as considerações referentes a esses dois aspectos.

No âmbito da descentralização do licenciamento ambiental em Minas Gerais, as agências do Estado passaram a operar a partir do chamado “Acordo de Resultados”,⁹ no qual se previa o cumprimento de metas como forma de garantir recursos não somente às instituições governamentais, mas também gratificações aos salários de servidores estaduais. Conforme sublinha Praça (2009),

a dinâmica do funcionamento do licenciamento ambiental, em sua reestruturação é, na sua maioria, influenciada pelas metas estabelecidas a partir do ‘Acordo de Resultados’, que determina uma ‘competitividade’ entre as secretarias do Estado no quesito maior ‘eficiência’ na prestação de serviços. Principalmente quando o serviço pode influenciar, de alguma forma, o desenvolvimento econômico, como é o caso do licenciamento ambiental, já que se vincula a liberação de recursos ao desempenho do órgão (Praça, 2009, p. 80).

Nesse sentido, a avaliação para o cumprimento das metas estabelecidas às SUPRAMS levava em consideração o dinamismo da análise dos processos de regularização e do licenciamento ambiental, “possuindo como indicador a média de dias para a liberação da licença ambiental para os empreendimentos” (Praça, 2009, p. 121). Com a estipulação de metas e os esforços para o cumprimento destas, a Semad divulgou o balanço anual do ano de 2009, comemorando os bons resultados:

O balanço anual divulgado pelas Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Suprams) mostra que foram formalizadas, em 2009, 3.672 autorizações ambientais de funcionamento (AAF) com tempo de concessão em média de um dia útil. Em relação aos processos de licenciamento ambiental, 1.522 foram formalizados e 804 concluídos, todos dentro do prazo estabelecido no Acordo de Resultados, que prevê prazo de análises de 90 dias corridos para empreendimentos

9. O Acordo de Resultados é um “instrumento de pactuação de resultados que estabelece, por meio de indicadores e metas, quais os compromissos devem ser entregues pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, em linha com os objetivos expressos na agenda de governo” (SEDE, 2023). Este instrumento de contratualização foi criado pela Lei n. 14.964/2003, mas definitivamente colocado em prática pela Lei n. 17.600/2008. Atualmente, o disciplinamento do Acordo de Resultados é regido pela Lei n.º 22.257/2016.

de médio porte (classes 3 e 4), de 120 dias corridos para empreendimentos de grande porte (classes 5 e 6) e de 05 dias úteis para de pequeno porte (classes 1 e 2), passíveis de AAF. No caso dos licenciamentos de médio porte o resultado final é de 70 dias em média para conclusão de análise e 80 dias em média para os de grande porte. Os dados correspondem ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2009.

A descentralização da análise dos processos de regularização ambiental foi viabilizada em Minas Gerais, a partir de 2003, com a implantação das Suprams em nove regiões do estado. **Este procedimento conferiu agilidade e qualidade nas análises dos processos**, que são realizadas pelas equipes interdisciplinares das regionais. Além disso, **também permitiu responder em tempo hábil aos empreendedores quanto aos processos de regularização ambiental formalizados** (SEMAD, 2010, grifo nosso).

O discurso oficial da SEMAD evidencia, em números, uma concepção de eficiência atrelada à agilidade na resposta aos empreendedores. Essa ênfase na responsividade ao mercado como prestação de contas contrasta com as críticas precedentes ao sistema de gestão pública ambiental: a oligarquização, os limites ao controle social sobre o processo decisório e as contestações à própria legitimidade dos projetos, tendo em vista as suas repercussões sobre o meio ambiente e as populações atingidas. Se, por um lado, é importante “responder em tempo hábil aos empreendedores”, por outro lado, a crítica pública aos projetos e os conflitos ambientais resultantes sequer são mencionados no balanço. Por essa via, os críticos continuam representados como espectadores do processo, sem que as suas manifestações sejam assimiladas institucionalmente. Conforme revela a análise de Fonseca (2011) sobre o funcionamento do COPAM nesse período:

Os vícios anti-democráticos, o elitismo, o *lobby*, não são adstritos às formas tradicionais de representação política e são perfeitamente possíveis de serem verificados em arenas participativas. O lugar-comum da “chamada à participação da sociedade civil organizada” não tem o valor que se lhe atribui. Pode-se instituir um Conselho híbrido que, além de submeter a uma criteriosa seleção as entidades que ali podem estar e permanecer, não assimile oficialmente a manifestação de grupos que estão fora dele, considerando sua presença no espaço deliberativo como uma mera constatação de uma plateia a assistir ao espetáculo da democracia que os agentes empossados proporcionam (Fonseca, 2011, p. 53).

Nesse “espetáculo da democracia” ou “cena participativa” (Bronz, 2016), o licenciamento permaneceu operando sob a égide do paradigma da *adequação ambiental* (Zhouiri Laschefski; Pereira, 2005). Este submete a discussão acerca da sustentabilidade social, cultural e ecológica, fundamental à averiguação da viabilidade socioambiental dos empreendimentos, a uma questão secundária frente aos interesses políticos e econômicos atrelados à consecução dos projetos. Segue vigente, portanto, a visão hegemônica do desenvolvimento sustentável centrada na promoção de ajustes circunstanciais e nas adequações tecnológicas marginais aos empreendimentos.

Também a herança da oligarquização do campo foi mantida com a descentralização do sistema. No entanto, a dinâmica observada aponta para a ampliação e consolidação da influência do setor corporativo na gestão pública ambiental no Estado. Nessa fase, observa-se o acréscimo no número de conselheiros integrantes das URCS, com os segmentos da indústria, do comércio e do patronato rural ocupando a maioria das cadeiras nesses espaços deliberativos.¹⁰ Por essa via, aprofunda-se a disparidade de agentes que constituíam, inicialmente, a estrutura paritária planejada pelos idealizadores do COPAM.

Nas próximas seções, será visto como se constituiu a radicalização da oligarquização sob o protagonismo do setor corporativo, de forma que o arranjo existente tornou-se ainda mais restritivo e refratário à discussão pública sobre a viabilidade e a legitimidade social dos projetos em licenciamento. Evidencia-se, portanto, a deriva em relação àquela “autoimagem hagiográfica de um conselho ‘aberto’ e ‘democrático’” (Carneiro, 2003, p. 374). Por via do aprofundamento de alianças entre as representações governamentais e corporativas, o “diálogo pedagógico” foi dando lugar à formação de um bloco majoritário, estável e imune às críticas e aos esforços dissidentes. Essa concentração de poder é evidenciada pela composição e dinâmica de votação em espaços estratégicos como a Câmara de Atividades Minerárias (CMI) do COPAM, conforme revisa-se na seção seguinte.

10. Cada URCS é composta por 14 membros. A partir do exemplo da composição da Unidade Regional Colegiada Jequitinhonha do COPAM (mandato 2023-2025), percebe-se que, além dos 7 membros representantes do poder público, tem-se, no âmbito da sociedade civil: 2 representantes da indústria e do comércio, Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg) e Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de Minas Gerais (Federaminas); 2 representantes do patronato rural, Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais (Faemg) e Sindicato dos Produtores Rurais de Diamantina; 2 representantes de Organizações Não Governamentais, Associação para Proteção Ambiental do Vale do Mutuca (Promutuca) e Associação Ambiental e Cultural Zeladoria do Planeta; e 1 representante de entidade dedicada ao ensino, pesquisa ou desenvolvimento tecnológico ou científico, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar/MG). Este último, faz parte do Sistema da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), outra entidade do patronato rural.

Reestruturação no campo: flexibilizações e desregulação em direção ao antiambientalismo

Nos meados dos anos 2010, ocorreu a reordenação mais drástica na estrutura ambiental mineira. Identificaram-se as transformações realizadas nesse período como o terceiro momento na reconfiguração do campo. No mês anterior ao maior desastre socioambiental até então ocorrido no país¹¹, outubro de 2015, o Governo do Estado de Minas Gerais inseriu, em regime de urgência na pauta da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), o Projeto de Lei (PL) n. 2.946/2015. Segundo o relatório da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da ALMG, a proposta visava “disciplinar o Sistema Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos” (Minas Gerais, 2015a), através da revisão da sua estrutura e das competências dos seus órgãos integrantes.

Entre as inovações que se destacavam no texto original do PL, vale mencionar um esforço de desembaraçar o licenciamento das dinâmicas conflituosas candentes de evidente caráter territorial (Zhouri; Laschefski, 2010). Tal depuração do licenciamento seria alcançada por via da dissociação entre os procedimentos da regularização ambiental e as decisões quanto às intervenções em áreas como terras indígenas, quilombolas, bens culturais acautelados, áreas de proteção ambiental municipais e empreendimentos que exigissem “remoção de população atingida”. Nesses casos, o art. 25 da redação original do PL n. 2.946/2015 previa que o empreendedor responsável deveria apresentar os “documentos específicos necessários à avaliação dessas intervenções aos órgãos ou entidades públicas federais, estaduais e municipais intervenientes, detentoras das respectivas atribuições e competências para análise” (Minas Gerais, 2015)¹². Em seguida, tais órgãos deveriam emitir manifestação de caráter não vinculante, observando os prazos propostos para o licenciamento¹³. Uma vez encerrado o prazo, a ausência de manifestação seria tomada como uma espécie de anuência tácita¹⁴.

11. Faz-se referência ao rompimento da barragem do Fundão, estrutura de contenção de rejeitos de minério de ferro pertencente à Samarco (Vale e BHP Billiton), que colapsou em 05 de novembro de 2015, no município de Mariana-MG.

12. Esta redação manteve-se no texto final da Lei n. 21.972/2016, porém, na *caput* do art. 27.

13. Os prazos mantiveram-se na Lei n. 21.972/2016, com redação similar, no art. 21: “poderão ser estabelecidos prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licenciamento ambiental, desde que observado o prazo máximo de seis meses a contar da formalização do respectivo requerimento, devidamente instruído, até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) ou audiência pública, quando o prazo será de até doze meses”.

14. Na redação final da Lei n. 21.972/2016, foi retirado o caráter não vinculante da manifestação dos órgãos competentes e também o entendimento de que a não entrega da documentação representasse a anuência do órgão. Todavia, a ausência de manifestação não se configura como um impeditivo à continuidade do

Outra mudança controversa proposta pelo PL era transferir, ao poder executivo, a regulamentação, via decreto, quanto à composição e ao funcionamento do COPAM, ampliando, assim, a incidência dos governadores sobre a própria construção da regulação ambiental no estado. Tal mudança, no entanto, foi rejeitada durante a tramitação do projeto na Assembleia Legislativa, que manteve a prerrogativa do COPAM de deliberar sobre seu regimento interno.

Uma inflexão adicional trazida pelo referido PL foi a constituição de uma estrutura complementar da SEMAD, inicialmente em sua concepção vinculada ao gabinete do secretário de estado e responsável pela análise de projetos considerados “prioritários”. Posteriormente, essa unidade administrativa *ad hoc* (Zhouri, 2015) foi designada Superintendência de Projetos Prioritários (SUPPRI) e permaneceu responsável pela análise dos projetos indicados em razão da sua relevância “para o desenvolvimento social e econômico do Estado” (Minas Gerais, 2016)¹⁵. Através da criação dessa nova estrutura administrativa, as alterações legais reduziram a autonomia e a margem de ação da *tecnoburocracia ambiental*, ao vincular a formação do juízo técnico da viabilidade à apreciação do caráter “prioritário” dos projetos. Deste modo, constituíram-se novos constrangimentos derivados da pauta do planejamento e do desenvolvimento econômico para o exercício das competências técnicas da regularização ambiental.

Em que pese o caráter crítico do colapso da barragem de rejeitos de minério de ferro ocorrido em Mariana, o PL n. 2.946/2015 foi transformado em norma jurídica em janeiro de 2016, através da Lei n. 21.972. A nova lei ampliou ainda a concessão de licenças concomitantes, acumulando, em períodos curtos, etapas essenciais de análise, modificando, assim, a análise trifásica anteriormente obrigatória para os empreendimentos de médio e grande porte. Neste sentido, conforme salienta Fialho, a Lei n. 21.972/2016 efetivou a “reestruturação do instrumento, a ponto de torná-lo ainda mais flexível e menos efetivo sob a perspectiva do controle socioambiental” (Fialho, 2022, p. 129).

licenciamento. O parágrafo terceiro, do art. 27 da Lei n. 21.972/2016, dispõe: “A documentação de que trata o *caput* poderá ser juntada no decorrer do trâmite do licenciamento, desde que apresentada antes da entrada do processo na pauta de decisão pelo órgão competente, devendo ser considerada quando da deliberação”.

15. Fialho (2022, p. 165) aponta em seu estudo sobre a flexibilização da legislação ambiental mineira que, desde a criação da SUPPRI até o final do ano de 2021, nenhum projeto que pleiteava as três licenças ambientais concomitantes, avaliado por esta Superintendência, foi indeferido. Fialho (2022, p. 170) salienta ainda que as atividades de natureza minerária foram as que mais fizeram uso da modalidade de licenciamento que permitia a concessão das três licenças ambientais de forma simultânea. E, entre todas as modalidades de licenciamento, foram as atividades minerárias as que tiveram “o maior número de processos finalizados perante a Suppri [...] correspondendo a aproximadamente 62% do total de empreendimentos licenciados entre 17/03/2017 e 31/12/2021” (Fialho, 2022, p. 177).

No esteio da “modernização” do sistema estadual de meio ambiente (Sisema), com vistas à celeridade e à eficiência da gestão, outro expediente importante foi a publicação da Deliberação Normativa do COPAM n. 217/2017. Esse instrumento estabeleceu novos parâmetros de classificação de porte e de potencial poluidor para as atividades econômicas, permitindo enquadramentos que preveem ritos de licenciamento simplificados comparativamente aos procedimentos anteriores.

No novo enquadramento instituído para orientar o licenciamento ambiental, leva-se em consideração a “matriz de conjugação do potencial poluidor/degradador e do porte” do empreendimento (Minas Gerais, 2017). O porte foi estabelecido seguindo critérios quantitativos, hipoteticamente mensuráveis, conforme a característica do projeto. Já os parâmetros definidos para o potencial poluidor não foram devidamente esclarecidos na Deliberação Normativa (DN), o que conduz a questionamentos em relação à metodologia e ao seu embasamento técnico-científico.

Esta interpelação torna-se ainda mais pertinente levando-se em consideração a auditoria publicada, que ocorreu em março de 2017, realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), sobre a atuação do SISEMA na gestão das atividades relativas ao setor de mineração, especificamente à extração do minério de ferro. No relatório, foram apontadas insuficiências de padronização dos instrumentos para o licenciamento ambiental relacionadas à falta de critérios técnicos e metodológicos consensuados.

[...] de acordo com a maioria dos Analistas entrevistados, as dificuldades de análises são decorrentes da deficiência de procedimentos para orientar a elaboração de projetos e estudos ambientais concernentes aos processos de licenciamento das atividades minerárias. Além disso, 93% deles consideraram que não existe metodologia formal para a avaliação de impactos ambientais (TCE/MG, 2017, p. 35).

Se faltam parâmetros técnicos ao licenciamento, conforme registrado pela auditoria do TCE/MG, dúvida similar aplica-se aos critérios adotados para a definição do potencial poluidor/degradador de cada atividade. Não obstante, a DN n. 217/2017 pré-define, de forma individualizada, este potencial poluidor/degradador para cada intervenção passível de licenciamento. Há, no anexo único da DN, uma listagem de atividades que, obrigatoriamente, devem passar por alguma modalidade de licenciamento ambiental. Como exemplo, podem ser observados, a seguir, os critérios definidos para a atividade de lavra, a céu aberto, do minério de ferro.

Figura 1: Tabela de cálculo da classe da atividade

		POTENCIAL POLUIDOR/DEGRADADOR GERAL DA ATIVIDADE		
		P	M	G
PORTE DO EMPREENHIMENTO	P	1	2	4
	M	1	3	5
	G	1	4	6

A-02-03-8 Lavra a céu aberto - Minério de ferro

Pot. Poluidor/Degradador:
Ar: M Água: M Solo: G Geral: M

Porte:
Produção Bruta ≤ 300.000 t/ano :Pequeno
300.000 t/ano < Produção Bruta ≤ 300.000 t/ano :Médio
Produção Bruta > 1.500.000 t/ano :Grande

Fonte: Papatella *et al.* (2018, p. 10).

Percebe-se, pelo quadro à direita da figura 1, que, por critérios não demonstrados pela própria DN n. 217/2017, foi definido que o potencial poluidor/degradador dessa atividade sobre o ar¹⁶ seria M, “médio”; sobre a água também seria M, “médio”; e, sobre o solo¹⁷, seria G, “grande”. A soma dessas ponderações resulta em uma classificação **geral** da atividade como sendo de potencial poluidor M “médio”. Ao cruzar o potencial poluidor com o porte do empreendimento, atinge-se a “classe” do enquadramento e a respectiva modalidade do licenciamento prevista¹⁸.

O fato de a atividade ser enquadrada com potencial poluidor/degradador de nível “médio”, implica que a sua classe nunca será maior do que 4¹⁹, conforme se observa na tabela à esquerda, presente na Figura 1. Pelo novo regramento da DN n. 217/2017, somente as classes 5 e 6 demandam o licenciamento trifásico, ou seja, a modalidade com maior exigência de estudos técnicos, a serem realizados em três fases sucessivas. As demais classes possibilitam a concessão de licenças concomitantes, ou, até mesmo, em alguns casos, a autorização de licenciamento a partir da entrega de um relatório ambiental simplificado.

A partir das alterações introduzidas pela Lei n. 21.972/2016, o *modus operandi* do licenciamento ambiental em Minas Gerais parece revelar a constituição

16. A poluição sonora foi incluída na variável ar (Minas Gerais, 2017).

17. Os efeitos sobre os meios biótico e socioeconômico foram incluídos na variável solo (Minas Gerais, 2017).

18. Há ainda a atribuição de pesos para definição final das modalidades de licenciamento, levando-se em consideração a localização das atividades. Assim, “as modalidades serão estabelecidas através da matriz de conjugação de classe e critérios locais de enquadramento” (MINAS GERAIS, 2017). Todavia, não há qualquer menção, nenhum “peso” atribuído nos “critérios locais” em relação à sobreposição de territórios utilizados por grupos sociais locais.

19. É importante sublinhar, neste exemplo, que a definição em classe 4 é considerada apenas para efeitos de licenciamento da lavra de minério de ferro a céu aberto. Apesar de não estar explícito na DN nº 217/2017, em casos de projetos de complexos minerários com outras estruturas adicionais, considera-se, para todo o licenciamento, a de maior potencial poluidor/degradador.

de um novo momento de reconfiguração do campo. Nessa etapa, são radicalizadas e aprofundadas as inflexões introduzidas na fase anterior. As transformações normativas, com redefinição de conteúdos, dos parâmetros técnicos de enquadramento de porte e de potencial poluidor, além do reordenamento dos espaços para discussão técnica e para deliberação política, contribuíram para erodir a própria *doxa* do campo assentada no princípio de que a regulação ambiental destina-se a “gerir o desenvolvimento econômico do estado por meio do aproveitamento ‘racional’ dos ‘recursos naturais’ mineiros” (Carneiro, 2003, p. 191). Essa dinâmica que revela a transição do *jogo da mitigação* para o *antiambientalismo* (Bronz; Zhouiri; Castro, 2020) parece ter sido marcada pela progressiva marginalização de segmentos que eram antes protagonistas na composição da política ambiental mineira, a exemplo dos *conservacionistas* e da *tecnoburocracia ambiental*, cuja atuação estava orientada pela valorização do conhecimento técnico-científico para a promoção do desenvolvimento sustentável.

A radicalização do antiambientalismo: novas correlações de força

Para um protagonista da *tecnoburocracia ambiental*, que contribuiu inicialmente na construção e na consolidação da política ambiental mineira, a preservação de um espaço político plural aberto à concertação das diversas visões constituía o princípio norteador e garantia a funcionalidade e a legitimidade das decisões tomadas no âmbito do COPAM:

Eu, no passado, já ouvi muitas críticas dizendo que o COPAM devia ser um conselho só de ambientalistas e hoje eu tenho certeza que não. Acho que o grande sucesso do COPAM é a **questão dos contrários**. Foi fundamental ao COPAM ter, desde o seu nascedouro, a FIEMG, a Associação Comercial, ter o setor produtivo lá dentro, porque o desenvolvimento do COPAM foi feito com esse pessoal, **não foi feito de ambientalistas contra o setor produtivo, foi feito com o setor produtivo lá dentro**. Eu não conheço outro conselho que tenha funcionado como o COPAM. [...] **O COPAM é deliberativo e tem a sociedade civil e foi aumentando cada vez mais... talvez seja o grande diferencial de Minas... é porque as coisas já começaram sendo compactuadas**. Começou na época [no final dos anos 1970] a se fazerem os **pactos**, que **eu acho que é o grande segredo da**

política ambiental no estado. Foi esse ‘jeitão’ que depois foi institucionalizado no próprio COPAM, a lei incorporou essas práticas. Isso foi muito importante... você tecia acordos com os diversos atores (Entrevista, Junqueira Ribeiro, 1996 *apud* Carneiro, 2003, p. 204-205, grifo nosso).

No entanto, no momento atual de reconfiguração do campo, *o jeitão da conciliação*, que apostava em um jogo simétrico de concessões, parece dar lugar a uma nova dinâmica de coalizão em que desaparecem os embates acalorados e embasados em normas técnicas (Carneiro, 2003). Na atualidade, a composição das câmaras deliberativas revela o predomínio de uma convergência formada entre representantes das secretarias de estado e o segmento empresarial, resultando na formação “imediate de maioria” impossível de ser debelada pelos possíveis representantes de organizações ambientalistas nesse espaço. Esse é o caso da Câmara de Atividades Minerárias (CMI) do COPAM. Em 2019, a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais realizou uma auditoria na SEMAD com o objetivo de avaliar a atuação da CMI. O referido relatório aponta um quadro grave em que:

Da simples análise da atual composição da CMI (disponível no link da nota de rodapé 1) – que se manteve desde sua criação – observa-se que o Estado de Minas Gerais, através de suas entidades (incluindo a empresa pública CODEMIG), indica 4 membros e possui o voto de qualidade em caso de empate através da Presidência da Câmara. Como o Setor Produtivo-Minerário possuía 3 votos quando da elaboração do Relatório Preliminar, se todos votassem juntos -, ou pelo menos 2 representantes desse setor, considerando o voto de qualidade do Presidente da CMI -, a maioria já estaria formada, ainda que eventualmente todos os demais membros votassem contrariamente (CGE/MG, 2019, p. 15).

Ademais, examinando os votos dos agentes do “setor produtivo-minerário” e os votos dos representantes do Estado na CMI, a relatoria concluiu que há “uma forte correlação (acima de 90%) entre o total de votos favoráveis e aqueles pela aprovação de uma determinada pauta por todos os agentes da CMI, com exceção basicamente do representante da FONASC/CBH, do CEFET e do Ibama” (CGE/MG, 2019, p. 17). Ou seja, com exceção de dois representantes da sociedade civil e um do Estado, todos os demais conselheiros apresentam o mesmo padrão de votação (com alta taxa de adesão à aprovação dos projetos prioritários),

revelando um forte alinhamento (acima de 90% nas votações) entre secretarias de Estado e o segmento corporativo.

Essa aproximação entre agentes do mercado e os segmentos da administração pública é evidenciada também através de algumas iniciativas organizacionais que efetivamente ampliaram a incidência empresarial sobre segmentos do Estado. Um exemplo é a constituição do Conselho de Acompanhamento Legislativo da FIEMG, estrutura que corresponde a um “canal institucionalizado de observação e diálogo entre o setor minerador e a Assembleia Legislativa” (Motta, 2012, p. 141). Por meio dessa iniciativa, a FIEMG monitora de perto as proposições legislativas que afetam o setor. Em relação à força do *lobby*, as interações entre membros da ALMG e organizações como SINDIEXTRA e FIEMG sobrepujam o potencial das organizações ambientalistas. A esse respeito, Motta (2021, p. 144) também destaca:

[...] a capacidade de estabelecimento de interações em reuniões da Comissão de Minas e Energia da Assembleia durante aquela legislatura [2015-2018] foi muito maior para atores ligados ao setor mineral do que para atores da sociedade civil. Uma análise de rede de interações em reuniões da ALMG, elaborada por Manoel Santos e colaboradores (2020) sobre aquele período aponta que, entre os 25 atores com atuação mais relevante na Comissão, houve sete atuações do SindiExtra, sete da Fiemg e três atuações do MAB - único ator da sociedade civil ambientalista com destaque.

O mesmo esforço de alinhamento também é identificado em relação ao judiciário. Conforme aponta Motta (2021), são significativas as iniciativas do setor minerário de atuação junto à Associação dos Magistrados Mineiros (AMAGIS). Segundo o site da própria instituição, em 2015, foi realizado o I Congresso Mineiro de Exploração Minerária, com o objetivo de promover debates acerca dos “reflexos econômicos, ambientais e sociais da mineração, em função da crescente demanda judicial envolvendo a questão minerária” (AMAGIS, 2015).

No tocante ao licenciamento ambiental, essa deriva em direção a um alinhamento entre representantes do Estado e “setor produtivo” pode ser ilustrada pela prática de deliberações “em bloco” na CMI. Moreira (2022, p. 32) revela que o exame e a discussão de cada empreendimento nas reuniões da CMI é substituído pela composição de “blocos de pauta” que permitem a deliberação simultânea sobre diversos projetos, sem que os mesmos sejam apreciados individualmente de forma detida e submetidos à discussão pormenorizada dos conselheiros. Deste

modo, o mecanismo decisório é transformado em “cena deliberativa” (Moreira, 2022), na medida em que opera como um protocolo automático, suprimindo a discussão pública relativa ao conteúdo dos estudos ambientais e pareceres que instruem tecnicamente os processos de licenciamento.

A breve análise longitudinal que se esboça aponta, historicamente, as mudanças estruturais na gestão pública ambiental em Minas Gerais. Aliando a análise de Carneiro (2003), acerca da composição e da atuação dos agentes no campo ambiental mineiro, ao acompanhamento recente das suas dinâmicas, pode-se afirmar que as reestruturações parecem confluir para a ampliação do poder dos atores empresariais dentro do sistema ambiental mineiro. Nesse momento de maior persuasão do setor corporativo, destaca-se a Lei n. 24.313/2023, que propôs uma nova reforma administrativa no Estado com mudanças substantivas na política ambiental mineira.

O artigo 8º da citada Lei estabelece que os licenciamentos dos “empreendimentos de pequeno porte e grande potencial poluidor, de médio porte e médio potencial poluidor e de grande porte e pequeno potencial poluidor” (classes 1, 3 e 4) continuam nas unidades regionais, mas agora sob a responsabilidade deliberativa da FEAM. Esse órgão, desde a sua vinculação ao SISEMA, atuou subsidiando tecnicamente as deliberações da SEMAD e fiscalizando as obras. A nova Lei n. 24.313/2023 institui a separação entre os órgãos de regularização ambiental e de fiscalização, sob a justificativa de ampliar a especialização e a eficiência do trabalho. Invertendo os papéis, a SEMAD assumiria a fiscalização, e a FEAM, a regularização ambiental. Para um experiente membro da *tecnoburocracia ambiental*, que contribuiu na concepção do COPAM em 1977, os efeitos dessa mudança são prejudiciais e referem-se à dissociação entre as funções de comando e controle:

Licenciamento e fiscalização são dois instrumentos previstos na Lei Federal, na Lei Estadual, de gestão ambiental, chamado comando e controle. Eles não andam separados. Eles andam juntos no mundo inteiro. Eu conheço o sistema ambiental de quase todos os países da Europa, dos Estados Unidos e do Japão. Eles andam juntos. É a primeira vez que eu ouço falar que o sistema de comando e controle vai andar separado. É essa proposta aqui em Minas Gerais. Isso é completamente maluco. É uma coisa fora do comum. [...] Acho que Minas Gerais que já foi exemplo de política ambiental pro país... é uma tristeza verificar esse retrocesso... (José Cláudio Junqueira Ribeiro - ALMG, 2023).

No material público acerca do “Projeto de Otimização da Regularização Ambiental em Minas Gerais”, discutido na 194^ª Reunião Ordinária do Plenário do COPAM, entre os resultados almejados das mudanças, figuram-se o “aumento na segurança jurídica para os requerentes dos atos administrativos” e a “redução do número de solicitação de informações complementares aos requerentes dos atos administrativos” (SEMAD, 2022, p. 15).

Quando se discutia, na Assembleia Legislativa, a viabilidade das mudanças introduzidas pela Lei n. 24.313/2023, os servidores públicos apresentaram duas denúncias significativas. A primeira indicava que o “Projeto de Otimização da Regularização Ambiental em Minas Gerais” fora contratado e financiado pelo setor corporativo. Os recursos seriam provenientes de um “Termo de Doação” sem ônus e encargos para a contratação de estudos dedicados à otimização do SISEMA, em especial, da regularização ambiental.²⁰ A doadora era a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), que assumia a prerrogativa de contratar diretamente os profissionais e prestadores de serviço para a finalidade. A segunda denúncia sublinhou que tais modificações fragilizariam o trabalho dos servidores da área técnica, deixando-os mais susceptíveis às ingerências políticas:

A Secretária de Meio Ambiente firmou o Termo para confecção do **Projeto de Otimização da Regularização Ambiental. Uma aberração onde a FIEMG contratou 4 consultorias ambientais para rever todas as normas de regularização ambiental do estado.** E isso com base em um processo de doação de serviços. [...] Ou seja, vamos sublinhar de novo o escárnio... **Nós temos um corpo técnico no estado que não é consultado, que não participa da formulação das políticas públicas, quando temos a competência de participar, mas, eles contratam a FIEMG? Pra fazer a revisão do nosso licenciamento, do nosso conjunto de normas?** Como que isso é permitido dentro de um governo sério? Como que isso é legal? (Servidor da SUPRAM do Triângulo Mineiro - ALMG, 2023).

Por essa via, percebe-se a anulação do quadro de ambientalização que

20. A Resolução Conjunta SEMAD/FEAM/IEF/IGAM n. 3.144, de 16 de maio de 2022, “institui Comitês de Acompanhamento, Técnico e Intergestor para avaliação técnica, aprovação ou rejeição dos produtos apresentados por prestadoras de serviços técnicos especializados decorrentes da contratação por meio de termo de doação no âmbito do Projeto de Otimização da Regularização Ambiental, celebrado entre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a Fundação Estadual do Meio Ambiente, o Instituto Estadual de Florestas, o Instituto Mineiro de Gestão das Águas e a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais” (Minas Gerais, 2022).

marcou a gênese do COPAM, constituído, então, pela conjunção entre os *conservacionistas* e a *tecnoburocracia ambiental*. Esse deslocamento ocorre com a formação de uma hegemonia do setor corporativo com inclinações *antiambientalistas* (Bronz; Zhouri e Castro, 2020). Até mesmo o papel da FIEMG, que antes era considerado essencial na *discussão dos contrários*, é reavaliado no quadro atual como uma injunção política excessiva e prejudicial²¹.

Uma coisa que a gente sente muita falta aqui neste projeto [PL n^o 358/2023] é o COPAM. É o órgão principal de meio ambiente do estado. **Quem deu origem a tudo em 1977. O primeiro Conselho do país que incluiu a sociedade civil.** Exatamente, né? Qual era a ideia do prof. José Israel Vargas? **Que nós tivéssemos a deliberação da política ambiental por um órgão colegiado com a participação da sociedade civil. Isso aos poucos foi se perdendo, se perdendo... Hoje no projeto de lei** [que se transformou na Lei n^o 24.313/2023] **a gente não vê nenhuma importância do Copam.** Ele não aparece aqui. Até porque a própria sociedade civil, recentemente, se retirou do Copam, porque, estava apenas, como já foi dito aqui, legitimando atos.²² Porque, a Secretaria de Meio Ambiente, isso aqui foi denunciado, hoje todos sabem, todos comentam, é refém da FIEMG. **Hoje a Secretaria de Meio Ambiente, o Copam, é refém da FIEMG, do poder econômico.** A sociedade civil se retirou porque ela não viu mais espaço pra ela se manifestar lá. Como que em uma Câmara de Mineração, que tem doze conselheiros, oito são mineradores? Oito estão lá só para defender interesse de minerador. O que quatro conselheiros, na melhor das hipóteses, podem fazer? (José Cláudio Junqueira Ribeiro - ALMG, 2023, grifos nossos).

Com efeito, as transformações correntes sugerem a erosão do antigo acordo produzido em torno da modernização ecológica. O cenário atual parece apontar, então, para a falência da gramática da *adequação* antes imperativa no campo. Os conservacionistas, que outrora maximizavam as medidas de proteção ambiental dentro do *jogo das mitigações*, mas que dispunham o *jeitão da*

21. Referência à entrevista concedida em 1996, pelo agente da *tecnoburocracia ambiental mineira*, a Carneiro (2003).

22. Em novembro de 2022, durante a 196^a Reunião Extraordinária do Plenário do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), sete entidades ambientalistas renunciaram coletivamente aos seus assentos nos conselhos deliberativos das câmaras técnicas do COPAM, em repúdio às decisões autoritárias que excluía as considerações dessas organizações nos processos de licenciamento ambiental (SEMAD, 2022a).

conciliação, agora são acusados, pelo setor corporativo, ironicamente, de agir por interesse próprio, conforme indica a reportagem a seguir:

A presidenta do Conselho de Relações do Trabalho da Fiemg, Érika Morreale, acusou as entidades ambientalistas que renunciaram aos conselhos de “ONGs de fachada”, que prestariam consultorias ambientais, mesmo tendo assentos no Copam. “Eles vivem de criar problemas para as empresas para poder vender soluções”, afirmou (ALMG, 2022).

Por outro lado, na carta de renúncia coletiva das entidades ambientalistas²³ ao plenário do COPAM, ao CERH (Câmara de Recursos Hídricos) e as suas Câmaras Técnicas, as organizações denunciam, dentre outras considerações, que

o Copam e o CERH deixaram há bastante tempo de ser fóruns de discussão e proposição de políticas ambientais e de recursos hídricos para o Estado, tornando-se cada vez mais apenas palco de “legitimação” de decisões autocráticas por parte do Executivo. Tem se tornado cada vez mais clara e crescente, a política do Governo de exclusão deliberada da sociedade civil e violação de seu direito constitucional de participação na gestão do uso dos recursos naturais. O governo de forma unilateral, sem discussão com a sociedade, revoga, modifica e cria normas ambientais à revelia da sociedade e até do Copam. [...] Apesar de promessas, tanto do ex-secretário Germano Vieira e quanto da atual, Marília Melo, de revogação do parágrafo 8º do art. 21 do Decreto Estadual nº 46.953/2016 que proibiu as ONGs eleitas para as Câmaras Técnicas e Plenário do Copam, de nomear, o mesmo conselheiro que as representava no mandato anterior, isto não foi feito. A proibição recai somente sobre as ONGs, pois na representação do setor empresarial e do governo não há restrição (SEMAD, 2022a).

Tal dinâmica de acusações aponta rupturas significativas e a eventual impossibilidade de restauração da ortodoxia do campo. Já não se trata de convocar os antigos partícipes ao “bom senso”, mas denunciar o esgotamento das

23. Sete entidades ambientalistas assinaram a carta de renúncia, inclusive a Associação Mineira de Defesa do Ambiente (AMDA), organização presente nesse espaço desde o início dos anos de 1980. Ao final da leitura da carta de renúncia no Plenário do Copam, a conselheira da AMDA pronunciou: “defendemos que até o momento não existe melhor modelo de democracia do que conselhos que a sociedade possa efetivamente participar, mas efetivamente e não de fachada, como infelizmente se transformou o Copam” (SEMAD, 2022a).

orientações antes compartilhadas, de modo que a composição da própria hierarquia desse espaço social parece revisada. Nessa linha, uma mudança substantiva faz-se evidente na *estrutura tripartite do campo* que “foi concebido como *locus* de processamento de conflitos sobre o uso das condições naturais” (Carneiro, 2003, p. 371). A emergência de novos blocos indica o protagonismo corporativo que conta com o apoio e a representação de segmentos da burocracia estatal para a composição da legalidade dos seus projetos.

Considerações finais

O cenário da desregulação ambiental no estado de Minas Gerais integra uma ampla tendência refletida nas discussões atuais acerca da nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental²⁴. Tais propostas culminam no efetivo esvaziamento da capacidade regulatória do licenciamento ambiental, haja vista a previsão de medidas, tais como: a) a instituição da licença por adesão ou compromisso; b) a admissão de licenças concomitantes; c) a exigência de demonstração denexo causal entre o empreendimento e os impactos a serem mitigados para a proposição de condicionantes; d) a possibilidade de utilização das informações contidas em estudos de impacto ambiental de projetos anteriores em empreendimentos distintos inseridos na mesma região; e e) a previsão de ritos simplificados e céleres para projetos de investimentos considerados de “caráter estratégico”²⁵.

Se é inegável que o licenciamento ambiental apresenta falhas que tornam possível a consecução de projetos capazes de produzir sérias violações de direitos, a constatação da necessidade de revisão aponta em uma direção contrária àquela observada, com a ampliação do rigor no cumprimento da função de prevenção de danos e a regulação sobre o acesso e a integridade das condições naturais que sustentam os modos de vida dos povos e comunidades tradicionais. Contudo, as propostas de mudanças legislativas em curso eliminam qualquer capacidade de controle social dos chamados projetos de desenvolvimento, retrocedendo em conquistas de movimentos sociais desde os anos 1980, fundamentais à preservação da sociobiodiversidade.

Nesse sentido, a busca de responsividade ao mercado ganha fôlego nas revisões legislativas e na reconfiguração dos procedimentos da administração

24. Projeto de Lei n. 2.159/2021 em tramitação no Senado Federal. Consulta realizada em 06 de setembro de 2023.

25. Uma observação crítica mais detalhada sobre a nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental pode ser consultada em ABA (2021).

pública. Mas, a partir dos dados examinados no contexto de Minas Gerais, a dinâmica da desregulação parece evidenciar possíveis transformações mais profundas e substantivas no campo ambiental. Essa é a hipótese que se lança, inspirados nas evidências das reflexões introduzidas acerca da projeção do *antiambientalismo* (Bronz; Zhouri; Castro, 2020; Laschefski, 2021; Acseirad, 2022).

As análises sobre a oligarquização do campo da política ambiental de Minas Gerais, publicadas por autores que acompanham há mais de duas décadas o licenciamento no Estado (Carneiro, 2003; Zhouri; Laschefski; Paiva, 2005; Zucarelli, 2006; Fonseca, 2011; Macedo, 2012; Zhouri, 2014; Santos, 2014; Teixeira; Zhouri; Motta, 2022; Moreira, 2022) indicam que esse espaço de lutas é dinâmico, mas esteve ordenado de modo relativamente estável pela gravitação das posições dissidentes em torno do eixo representado pelo *paradigma da adequação*.

No quadro atual, entretanto, “o ideal da produção e execução de políticas públicas pela via da ‘negociação’, do ‘diálogo’ e do ‘entendimento’ entre agentes com interesses divergentes” (Carneiro, 2003, p. 203), vem perdendo espaço frente ao alinhamento e à formação de uma coalizção entre corporações e segmentos do estado. Com efeito, a perspectiva gerencial marcada pela ambientalização cede lugar à nova coalizção mencionada cujas ações são legitimadas pelas sucessivas alterações normativas.

Deste modo, a cumplicidade entre os adversários que mantinham o *jogo da mitigação* operante enfrenta, hoje, tensionamentos e interpelações que colocam em xeque a sua condição de *doxa* do campo. Deslocados da sua antiga posição dominante, a *tecnoburocracia ambiental* e os *conservacionistas* revelam o seu desconforto com os novos arranjos. Por essa via, evidencia-se a perda do sentimento de familiaridade com o campo, a erosão das expectativas, das orientações e dos julgamentos compartilhados. A dissolução dos pactos históricos, a denúncia e a renúncia em atos públicos indicam, pois, um quadro de crise em que se multiplicam tomadas de posição capazes de reestruturar o campo, evidenciando a emergência de novas correlações de forças ainda mais desafiadoras para a construção da justiça ambiental. Mas, se a crise revela que a fronteira entre o evidente e o inconcebível está em deslocamento, a pergunta fundamental repousa sobre o sentido e a direção dessa mudança.

Financiamento: Fapemig: APQ 01295-21; Fapemig: APQ 03768-23; Fapemig: APQ 01887-18; Faperj: E-26/204.247/202

Referências

- ABA – Associação Brasileira de Antropologia. *Parecer técnico-científico sobre proposta de votação da nova lei geral do licenciamento ambiental (Projeto de Lei 3.729/2004)*. Brasília: Comitê Povos Tradicionais, Meio Ambiente e Grandes Projetos/ABA, 2021.
- ACSELRAD, H. As Práticas Espaciais e o Campo dos Conflitos Ambientais. In: ACSELRAD H. (org.). *Conflitos Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará & Fundação Heirinch Böll, 2004, p. 13-35.
- ACSELRAD, H. Dimensões políticas do negacionismo ambiental – interrogando a literatura. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Paraná, vol. 60, 2022, p. 26-42. Doi: <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v60i0.80028>. Acesso em: 14 set. 2023.
- ALMG – Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. *Audiência Pública: aspectos da reorganização da estrutura do Estado contidos na Reforma Administrativa do Estado, conforme Projeto de Lei nº 358/2023*. Belo Horizonte: Comissão Permanente de Administração Pública, 18 abr. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=SCOPNSMQTj8&ab_channel=AssembleiadeMinasGerais. Acesso em: 24 jul. 2023.
- ALMG – Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. *Audiência sobre crise em conselhos vira embate entre governo e oposição*. Belo Horizonte: 05 dez. 2022. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/comunicacao/noticias/arquivos/Audiencia-sobre-crise-em-conselhos-vira-embate-entre-governo-e-oposicao/>. Acesso em: 8 set. 2023.
- AMAGIS – Associação dos Magistrados Mineiros. *I Congresso Mineiro sobre Exploração Minerária*. Belo Horizonte: TJMG. 29 mai. 2015. Disponível em: <https://amagis.com.br/posts/inscreva-se-no-i-congresso-mineiro-sobre-exploracao-mineraria>. Acesso em: 14 set. 2023.
- BLOWERS, A. Environmental policy: ecological modernization or the risk Society. *Urban Studies*, 34, p. 845-871, 1987.
- BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- BRONZ, D.; ZHOURI, A.; CASTRO, E. Passando a boiada: violação de direitos, desregulação e desmanche ambiental no Brasil. *Antropolítica*, n. 49. Niterói: PPGA/UFF, 2020.
- BRONZ, D. *Nos bastidores do licenciamento ambiental: uma etnografia das práticas empresariais em grandes empreendimentos*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016.
- CARNEIRO, E. J. *Modernização Recuperadora e o Campo da Política Ambiental em Minas Gerais*. Tese ([s.i]) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte - MG, 2003.
- CGE/MG – Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais. *Relatório de Auditoria nº 1370.1390.19: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD*. Belo Horizonte: CGE/MG (Ordem de Serviço: AUGÉ 08/2019), 24 set. 2019.

- FIALHO, S. *A flexibilização da política ambiental no estado de Minas Gerais: uma análise da Deliberação Normativa Copam n.º. 217/2017 e sua repercussão no licenciamento ambiental de empreendimentos minerários*. Dissertação em Extensão Rural. Universidade Federal de Viçosa. 2022.
- FONSECA, C. S. *A Descentralização do Licenciamento Ambiental em Minas Gerais: a unidade Regional da Zona da Mata*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Unoversidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.
- FONSECA, P. S. M.; NARDIN, M. Projetos de Desenvolvimento e Impacto Ambiental: uma visão histórica sob a ótica do Banco de Desenvolvimento. *Revista Administração Pública*, n. 25(4), out/dez 1991, p. 25-32.
- GIFFONI, R. *Conflitos ambientais, corporações e as políticas do risco*. Rio de Janeiro: Garamond, 2019.
- LASCHEFSKI, K. O Extrativismo 4.0 e o “Regime ambiental coronelista”: A articulação de sistemas ambientais brasileiros com esquemas de governança multistakeholder global. *AMBIENTES: Revista de Geografia e Ecologia Política*, v. 3, n. 2, p. 107-161, 2023. DOI: 10.48075/amb.v3i2.28409. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/ambientes/article/view/28409>. Acesso em: 15 set. 2023.
- LOPES, J. S. L. Introdução - A “ambientalização” dos Conflitos Sociais. In: LOPES, J., ANTONAZ, D.; SILVA, G. (org.). *Ambientalização dos Conflitos Sociais. Participação e controle público da poluição industrial*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 2004, p. 17-38.
- MACEDO, B. V. *Conhecimento, natureza e sociedade no campo ambiental de Minas Gerais: um estudo com ambientalistas e técnicos de órgãos estatais de meio ambiente*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 2012.
- MINAS GERAIS. *Deliberação Normativa Copam n.º 217/2017*. Belo Horizonte: SEMAD, 06 dez. 2017.
- MINAS GERAIS. *Lei n.º 21.972/2016*. Belo Horizonte: ALMG, 21 jan. 2016.
- MINAS GERAIS. *Parecer para o 1.º Turno do Projeto de Lei n.º 2.946/2015 - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável*. Belo Horizonte: ALMG, 18 nov. 2015a. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/projetos-de-lei/documento/?tipo=PL&num=2946&ano=2015&expr=\(PL.20150294604799\[codi\]\)\[txmt\]](https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/projetos-de-lei/documento/?tipo=PL&num=2946&ano=2015&expr=(PL.20150294604799[codi])[txmt]). Acesso em: 9 set. 2023.
- MINAS GERAIS. *Projeto de Lei n.º 2.946/2015*. Belo Horizonte: ALMG, 8 out. 2015.
- MINAS GERAIS. *Resolução Conjunta SEMAD/FEAM/IEF/IGAM n.º 3.144/2022*. Belo Horizonte: SEMAD, 16 mai. 2022.
- MOREIRA, M. N. “*Se o conselho não tem voz, não pode ser consultado, então a legislação está errada*”: uma análise da Câmara de Atividades Minerárias/COPAM no ano de 2019. Monografia de conclusão de curso. Belo Horizonte: UFMG, 2022.

- MOTTA, F. M. *Constrangimentos ao debate público sobre mineração em Minas Gerais*. 2021. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.
- OLIVEIRA, R.; ZHOURI, A.; MOTTA, L. Os Estudos de Impacto Ambiental e a Economia de Visibilidades do Desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 36, n. 105, 2021, p. 1-19. Disponível Em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/cx94xtk15HFT-6Cws8psvsxc/>. Acesso em: 18 mai. 2023.
- PAPATELLA, V.; DIAS, L.; ZHOURI, A. e OLIVEIRA, R. *Lugares de Direitos: conhecendo o licenciamento ambiental*. Cartilha elaborada pela equipe do GESTA/UFMG. Belo Horizonte: MJR Editora Gráfica, 2018. Disponível em: <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2018/08/cartilha-gesta-ufmg-licenciamento.pdf>. Acesso em: 14 set. 2023.
- PIMENTEL, G.; LIMA, S. H. P. N. A Incorporação da Dimensão Ambiental no Plano de Longo Prazo do Setor Elétrico: aspectos estratégicos. *Revista Administração Pública*, nº 25(4), out/dez 1991, p. 43-52.
- PRAÇA, L. *Reestruturação do Sistema de Licenciamento Ambiental em Minas Gerais: uma Análise da Unidade Regional Colegiada – Norte de Minas*. 2009. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) – Programa de Pós-Graduação em desenvolvimento Social, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Montes Claros. Montes Claros, 2009.
- SANTOS, A. F. M. Não se pode proibir comprar e vender terra: Terras de ocupação tradicional em contexto de grandes empreendimentos. In: ZHOURI, A.; VALENCIO, N. *Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 143-165, 2014.
- SANTOS, S. M. S. B. M. *Lamento e Dor: uma análise sócio-antropológica do deslocamento compulsório provocado pela construção de barragens*. Tese (Doutorado em) – Universidade Federal do Pará/Université Paris 13, 2007.
- SCHERER-WARREN, I.; REIS, M. J. O Movimento dos Atingidos pelas Barragens do Uruguai: unidade e diversidade. *Cadernos do CEAS*, Salvador. n. 120, p. 21-34, mar./abr. 1989.
- SCOTT, P. *Negociações e Resistências Persistentes: agricultores e a barragem de Itaparica num contexto de descaso planejado*. Recife: Ed. Universitária UFPE, 2009.
- SEDE - Secretaria de Desenvolvimento Econômico. *Acordo de Resultados*. 2023. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.mg.gov.br/inicio/paginas/pagina/56/acordo-de-resultados>. Acesso em: 16 set. 2023.
- SEMAD - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. *Ata do Plenário do Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam)*. Belo Horizonte:

- 197^a Reunião Ordinária do Plenário do Copam. 17 nov. 2022a. Disponível em: processo-1370010055197202262 (meioambiente.mg.gov.br). Acesso em: 16 set. 2023.
- SEMAD - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. *Projeto de Otimização da Regularização Ambiental*. Belo Horizonte: 194^a Reunião Ordinária do Plenário do Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam). 08 jun. 2022. Disponível em: http://www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/COPAM/Reuni%C3%B5es_remotas_/194%C2%AA_ro_Plen%C3%A1rio_Copam/Item_8._Apresentacao_PRO_REG_AMB.pdf. Acesso em: 14 set. 2023.
- SEMAD - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. *Superintendências de Meio Ambiente divulgam números de 2009*. Belo Horizonte: Ascom/Sisema, 28 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/1014-superintendencias-de-meio-ambiente-divulgam-numeros-de-2009>. Acesso em: 12 set. 2023.
- SIGAUD, L. *Efeitos Sociais de Grandes Projetos Hidrelétricos*: as barragens de Sobradinho e Machadinho. Comunicação 9, Museu Nacional, 1986.
- STARLING, M. B. *Politizando a Natureza*: a experiência democrática na gestão do meio ambiente em Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, UFMG, Belo Horizonte, 2001.
- TCE/MG - Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Auditoria Operacional n^o 951.431*. Belo Horizonte: TCE/MG, 20 mar. 2017. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/2017/AOP%20SISEMA%20VOTO.pdf>. Acesso em: 14 set. 2023.
- TEIXEIRA, R.; ZHOURI, A.; MOTTA, L. Os estudos de impacto ambiental e a economia de visibilidades do desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 36, 105, p. 1-19, 2021. <https://doi.org/10.1590/3610501/2020>.
- VAINER, C. B. População, Meio Ambiente e Conflito Social na Construção de Hidrelétrica. In: MARTINE (org.). *População, Meio Ambiente e Desenvolvimento*: verdades e contradições. Campinas: Ed. da Unicamp, 1993, p. 183-201.
- VIANNA JR., A. *Prisão em Lajeado Pepino*: uma ação social contra a barragem de Machadinho. Rio de Janeiro: CASAB, 2012.
- ZHOURI, A. From 'participation' to 'negotiation': suppressing dissent in environmental conflict resolution in Brazil. In: BRYANT, R. (org.), *The International Handbook of Political Ecology*. Cheltenham and Massachusetts: Elgar Publishers, 2015, p. 447-459.
- 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: Editora Autêntica, 2005, p. 89-116.

- ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (org.). *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010, p. 11-31.
- ZHOURI, A. Mapeando desigualdades ambientais: mineração e desregulação ambiental. In: ZHOURI, A.; VALENCIO N. *Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 111-141, 2014.
- ZUCARELLI, M. C. *A matemática da gestão e a alma lameada: crítica à mediação em licenciamentos e desastres na mineração* [E-book]. Campina Grande/PB: EDUEPB. 2021.
- ZUCARELLI, M. C. *Estratégias de Viabilização Política da Usina de Irapé: o (des)cumprimento de normas e o ocultamento de conflitos no licenciamento ambiental de hidrelétricas*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.