
LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL: DISPUTAS POLÍTICAS, CRISE ECOLÓGICA E CONTRIBUIÇÕES DA ECOLOGIA POLÍTICA

Antônio Carlos Ribeiro **ARAÚJO JÚNIOR**

Doutor em Geografia. Docente dos cursos de Graduação e Pós-Graduação em Geografia da
Universidade Federal de Roraima – UFRR

E-mail: aj_geo@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0756-1612>

Recebido
Março/2026

Aceito
Junho/2026

Publicado
Junho/2026

Resumo: O licenciamento ambiental constitui um dos principais instrumentos da política ambiental brasileira, sendo central para a regulação de atividades econômicas potencialmente degradadoras. Este artigo analisa o processo histórico de constituição do licenciamento ambiental no Brasil, desde sua institucionalização na Política Nacional do Meio Ambiente até os recentes movimentos de flexibilização normativa, com destaque para a criação da Licença Ambiental Especial por meio da Medida Provisória nº 1.308/2025. A partir de uma abordagem teórico-crítica, fundamentada na Ecologia Política e no Ecosocialismo, o estudo discute o licenciamento ambiental como arena de disputas entre diferentes projetos de desenvolvimento e concepções de natureza. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise documental. Conclui-se que as recentes mudanças no licenciamento ambiental expressam a intensificação das contradições entre a lógica do capital e os limites ecológicos, reforçando a necessidade de uma crítica estrutural ao modelo de desenvolvimento hegemônico.

Palavras-chave: política ambiental; crise ecológica; Ecologia política.

ENVIRONMENTAL LICENSING IN BRAZIL: POLITICAL DISPUTES, ECOLOGICAL CRISIS, AND CONTRIBUTIONS FROM POLITICAL ECOLOGY

Abstract: Environmental licensing is one of the main instruments of Brazilian environmental policy, being central to the regulation of potentially degrading economic activities. This article analyzes the historical process of the constitution of environmental licensing in Brazil, from its institutionalization in the National Environmental Policy to the recent movements of normative flexibility, highlighting the creation of the Special Environmental License through Provisional Measure No. 1,308/2025. From a theoretical-critical approach, based on Political Ecology and Ecosocialism, the study discusses environmental licensing as an arena of disputes between different development projects and conceptions of nature. Methodologically, this is a qualitative research, based on bibliographic review and document analysis. It concludes that the recent changes in environmental licensing express the intensification of contradictions between the logic of capital and ecological limits, reinforcing the need for a structural critique of the hegemonic development model.

Keywords: environmental policy; ecological crisis; Political ecology.

LICENCIAS AMBIENTALES EN BRASIL: DISPUTAS POLÍTICAS, CRISIS ECOLÓGICA Y CONTRIBUCIONES DE LA ECOLOGÍA POLÍTICA

Resumen: La concesión de licencias ambientales es uno de los principales instrumentos de la política ambiental brasileña, fundamental para la regulación de actividades económicas potencialmente degradantes. Este artículo analiza el proceso histórico de constitución de la concesión de licencias ambientales en Brasil, desde su institucionalización en la Política Ambiental Nacional hasta los recientes movimientos de flexibilidad normativa, destacando la creación de la Licencia Ambiental Especial mediante la Medida Provisional Nº 1.308/2025. Desde un enfoque teórico-crítico, basado en la ecología política y el ecosocialismo, el estudio aborda la concesión de licencias ambientales como un espacio de disputas entre diferentes proyectos de desarrollo y concepciones de la naturaleza. Metodológicamente, se trata de una investigación cualitativa, basada en la revisión bibliográfica y el análisis documental. Se concluye que los recientes cambios en la concesión de licencias ambientales expresan la intensificación de las contradicciones entre la lógica del capital y los límites ecológicos, reforzando la necesidad de una crítica estructural del modelo de desarrollo hegemónico.

Palabras clave: política ambiental; crisis ecológica; Ecología política.

INTRODUÇÃO

O debate sobre o licenciamento ambiental no Brasil ocupa posição central nas discussões contemporâneas acerca da política ambiental, do desenvolvimento econômico e da justiça socioambiental. Desde sua consolidação jurídica, o licenciamento tem sido apresentado como um instrumento capaz de compatibilizar crescimento econômico e proteção ambiental, operando como

mecanismo preventivo frente aos impactos decorrentes de atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras.

No entanto, ao longo de sua trajetória histórica, o licenciamento ambiental tornou-se também um espaço privilegiado de conflitos políticos, econômicos e territoriais. Grandes empreendimentos de infraestrutura, mineração, energia e agronegócio frequentemente se tornam foco de disputas entre o Estado, empresas privadas, movimentos sociais e populações tradicionais. Nesse contexto, o licenciamento ambiental deixa de ser um procedimento meramente técnico e assume caráter profundamente político.

A partir da década de 2010, intensificaram-se no Brasil iniciativas legislativas e administrativas voltadas à flexibilização do licenciamento ambiental, justificadas pelo discurso da eficiência, da desburocratização e da necessidade de retomada do crescimento econômico. Esse movimento culmina, recentemente, na criação da Licença Ambiental Especial (LAE), instituída pela Medida Provisória nº 1.308/2025, que estabelece um regime excepcional de licenciamento para empreendimentos considerados estratégicos.

Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo analisar o histórico do licenciamento ambiental no Brasil, discutir criticamente a Licença Ambiental Especial e articular essa temática às contribuições da Ecologia Política e do Ecosocialismo, mobilizando autores como Carlos Walter Porto-Gonçalves, Dirce Suertegaray, Michael Löwy, Kohei Saito e Leonardo Boff.

REFERENCIAL TEÓRICO

O licenciamento ambiental e a consolidação da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA)

A partir da PNMA, o licenciamento ambiental passa a incorporar progressivamente a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) como elemento central do processo decisório. A exigência de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e de Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) fortalece a dimensão técnica do licenciamento, ao exigir a análise sistemática dos impactos físicos, biológicos e socioeconômicos dos empreendimentos.

A Resolução CONAMA nº 01/1986 constitui um marco normativo relevante ao regulamentar a AIA no Brasil, estabelecendo critérios para a elaboração de EIA/RIMA e prevendo mecanismos de participação social, como audiências públicas. Esse período marca o fortalecimento do licenciamento ambiental como instrumento técnico-jurídico de prevenção de danos ambientais. Contudo, diversos autores apontam que, desde sua consolidação, a AIA apresenta limitações,

especialmente no que se refere à análise de impactos cumulativos, à consideração das dimensões territoriais e à efetiva incorporação das contribuições da sociedade civil (Santos, 2010; Acsegrad, 2004).

Para tanto, a Constituição Federal de 1988 representa um divisor de águas na história do licenciamento ambiental no Brasil. Ao consagrar o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos e dever do poder público e da coletividade (Art. 225), a Constituição confere status constitucional à proteção ambiental.

O texto constitucional estabelece explicitamente a obrigatoriedade de estudo prévio de impacto ambiental para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, reforçando juridicamente o licenciamento ambiental. Além disso, a Constituição incorpora princípios fundamentais do Direito Ambiental, como a prevenção, a precaução, a publicidade e a participação social (Brasil, 1988). A partir de então, o licenciamento ambiental deixa de ser apenas um instrumento infraconstitucional e passa a integrar o núcleo dos direitos fundamentais, ampliando sua legitimidade e sua força normativa.

Ainda com a Constituição de 1988, intensifica-se o processo de descentralização da gestão ambiental, com a ampliação das competências dos estados e municípios no licenciamento ambiental. A Lei Complementar nº 140/2011 busca regulamentar essa repartição de competências, estabelecendo critérios para definir qual ente federativo é responsável pelo licenciamento de determinados empreendimentos.

Embora a descentralização tenha potencial para aproximar a gestão ambiental das realidades locais, diversos estudos apontam que ela também gerou conflitos institucionais, desigualdades na capacidade técnica dos órgãos ambientais e assimetrias regionais na aplicação das normas (Milaré, 2015). Em muitos casos, a fragilidade institucional de órgãos ambientais estaduais e municipais compromete a efetividade do licenciamento, abrindo espaço para pressões políticas e econômicas locais.

No início do século XXI, o licenciamento ambiental passa a ocupar posição central nos debates sobre desenvolvimento e sustentabilidade. Programas governamentais de grande escala, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), intensificam a demanda por licenças ambientais, especialmente para projetos de infraestrutura.

Paralelamente, cresce o discurso da flexibilização, que associa o licenciamento à lentidão administrativa e à perda de competitividade. Esse discurso se intensifica a partir da década de 2010,

culminando em propostas legislativas e medidas provisórias que buscam simplificar procedimentos e criar regimes excepcionais de licenciamento. O Quadro 1 mostra aspectos históricos do licenciamento ambiental.

Quadro 1 - Avanços e retrocessos do licenciamento ambiental no Brasil

Dimensão analítica	Avanços	Retrocessos e limites
Marco legal	Instituição da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), criação do SISNAMA e reconhecimento do licenciamento ambiental como instrumento central da política ambiental brasileira.	Produção recente de normas infralegais e propostas legislativas que flexibilizam exigências, criando regimes excepcionais e reduzindo o alcance do controle ambiental.
Base constitucional	Constituição Federal de 1988 (art. 225) consagra o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e torna obrigatório o estudo prévio de impacto ambiental.	Tentativas de relativização dos princípios constitucionais da prevenção, precaução e publicidade em nome da celeridade econômica.
Avaliação de Impacto Ambiental (AIA)	Consolidação da AIA e exigência de EIA/RIMA para atividades de significativo impacto ambiental, ampliando o caráter preventivo da política ambiental.	Simplificação excessiva de estudos ambientais e desconsideração de impactos cumulativos e sinérgicos.
Participação social	Previsão legal de audiências públicas, acesso à informação e controle social do processo de licenciamento.	Participação frequentemente formalizada, com baixo poder decisório e redução de prazos para manifestação da sociedade.
Gestão territorial	Potencial de integração entre licenciamento, planejamento ambiental e ordenamento territorial.	Fragmentação das análises espaciais e invisibilização de conflitos territoriais.
Proteção de populações tradicionais	Reconhecimento jurídico da necessidade de avaliar impactos sobre povos indígenas e comunidades tradicionais.	Licenciamento utilizado como instrumento de legitimação de processos de desterritorialização.
Racionalidade dominante	Ênfase na prevenção de danos e na responsabilidade intergeracional.	Predominância da racionalidade econômico-instrumental e da lógica do crescimento.

Fonte: Elaboração própria, com base em BRASIL (1981; 1988), Acseirad (2004), Porto-Gonçalves (2006), Suertegaray (2004), Löwy (2014) e Boff (2015).

Autores críticos destacam que o processo de avanços e retrocessos representa uma inflexão preocupante, ao deslocar o licenciamento ambiental de sua função preventiva de impactos ambientais para uma função meramente formal, voltada à viabilização de empreendimentos potencialmente predatórios (Acseirad, 2004; Porto-Gonçalves, 2006).

METODOLOGIA

Antecedentes históricos: exploração dos recursos naturais e ausência de regulação ambiental

A história do licenciamento ambiental no Brasil deve ser compreendida a partir de um processo histórico mais amplo de exploração dos recursos naturais, marcado, desde o período colonial, pela lógica extrativista e pela apropriação predatória da natureza. Durante séculos, a relação entre Estado, economia e meio ambiente esteve subordinada à expansão da fronteira econômica, à exportação de produtos primários e à ocupação territorial, sem a existência de mecanismos sistemáticos de controle ambiental.

Até meados do século XX, as normas existentes voltadas à proteção ambiental eram pontuais, fragmentadas e setoriais, voltadas principalmente à proteção de recursos específicos, como florestas, águas ou minerais, sem uma abordagem integrada. O Código Florestal de 1934 e o Código de Águas de 1934 são exemplos de instrumentos legais que, embora importantes, não configuravam uma política ambiental propriamente dita (Milaré, 2015). Nesse período, a degradação ambiental era frequentemente interpretada como um custo inevitável do progresso, e a ausência de instrumentos como o licenciamento ambiental refletia uma concepção dominante de desenvolvimento baseada na exploração ilimitada da natureza.

A partir da década de 1950, com a consolidação do modelo desenvolvimentista no Brasil, intensificaram-se os impactos ambientais decorrentes da industrialização, da urbanização acelerada e da expansão da infraestrutura. Grandes obras viárias, hidrelétricas e projetos de colonização agrícola passaram a transformar profundamente o território nacional.

Durante a ditadura militar brasileira (1964–1985), essa lógica se aprofundou, especialmente com a implementação de grandes projetos na Amazônia, como rodovias, barragens e incentivos à mineração. O Estado atuou como indutor direto do crescimento econômico, frequentemente ignorando os impactos socioambientais dessas iniciativas (Porto-Gonçalves, 2006).

É nesse contexto que emergem os primeiros conflitos ambientais de grande escala no país, ainda que sem canais institucionais adequados para sua mediação. A ausência de instrumentos preventivos, como o licenciamento ambiental, contribuiu para a ocorrência de danos ambientais de larga magnitude e para a marginalização de populações tradicionais.

Neste ínterim, a institucionalização da política ambiental brasileira ocorre no início da década de 1980, fortemente influenciada pelo contexto internacional pós-Conferência de

Estocolmo (1972) e pela pressão crescente de movimentos ambientalistas e da sociedade civil. A promulgação da Lei nº 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), representa um marco fundamental nesse processo.

A PNMA estabelece objetivos claros de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, além de criar instrumentos de gestão, entre os quais se destaca o licenciamento ambiental. Pela primeira vez, atividades potencialmente poluidoras passam a ser submetidas a um controle prévio por parte do Estado (Brasil, 1981). A lei também cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e define competências para os diferentes níveis federativos, inaugurando uma estrutura institucional voltada à gestão ambiental integrada. Segundo Milaré (2015), a PNMA representa a transição de uma política ambiental reativa para uma política de caráter preventivo.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A licença ambiental especial e a medida provisória nº 1.308/2025: contextos, implicações e críticas

Contexto e características da licença ambiental especial

A criação da Licença Ambiental Especial (LAE), por meio da Medida Provisória (MP) nº 1.308/2025, não pode ser compreendida de forma isolada, tampouco reduzida a uma simples inovação administrativa. Sua instituição insere-se em um contexto mais amplo de reconfiguração do papel do Estado na regulação ambiental, marcado por pressões de setores econômicos estratégicos, por disputas no interior do aparelho estatal e por uma narrativa hegemônica que associa a política ambiental à ideia de entrave ao desenvolvimento.

Desde o início da década de 2010, o licenciamento ambiental vem sendo alvo de sucessivas tentativas de reformulação, muitas delas justificadas pelo discurso da “insegurança jurídica”, da “morosidade processual” e da necessidade de “destravar investimentos”. Esse discurso, amplamente difundido por entidades empresariais e setores do poder público, constrói uma representação negativa do licenciamento ambiental, frequentemente apresentado como excesso burocrático e obstáculo à competitividade econômica (Acsegrad, 2004).

Nesse cenário, a LAE surge como resposta política a demandas específicas de grandes empreendimentos de infraestrutura, mineração, energia e logística, considerados “estratégicos” para o crescimento econômico nacional. A escolha do instrumento da medida provisória para sua

criação revela, por si só, a centralidade política do tema e a tentativa de acelerar sua implementação, reduzindo o espaço de debate público e parlamentar.

A MP nº 1.308/2025 estabelece a Licença Ambiental Especial como um ato administrativo único, aplicável a empreendimentos de significativo impacto ambiental classificados como estratégicos pelo Poder Executivo. Entre seus principais elementos, destacam-se: a) a prioridade administrativa na análise dos processos de licenciamento; b) a previsão de prazos máximos para manifestação dos órgãos ambientais; c) a possibilidade de definição de procedimentos próprios por regulamento; d) a centralização decisória em instâncias superiores do Estado.

Embora o texto da MP afirme preservar os princípios da legislação ambiental vigente, a criação de um regime excepcional rompe com a lógica histórica do licenciamento ambiental brasileiro, baseada na análise gradual e cumulativa dos impactos ambientais por meio das licenças prévia, de instalação e de operação.

Do ponto de vista jurídico, essa excepcionalidade levanta questionamentos relevantes quanto à compatibilidade da LAE com princípios estruturantes do Direito Ambiental, como a prevenção, a precaução, a participação social e a publicidade dos atos administrativos (Silva, 2018).

Um dos principais eixos críticos em relação à LAE refere-se ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental, amplamente reconhecido na doutrina e na jurisprudência ambiental brasileira. Esse princípio estabelece que os níveis de proteção ambiental já alcançados não podem ser reduzidos por atos normativos posteriores, salvo em situações excepcionalíssimas devidamente justificadas.

Ao instituir um procedimento diferenciado e potencialmente menos rigoroso para empreendimentos de grande impacto, a LAE pode ser interpretada como um retrocesso institucional, na medida em que flexibiliza exigências historicamente consolidadas no licenciamento ambiental. Ainda que a MP preveja condicionantes e estudos ambientais, a redução de prazos e a priorização administrativa podem comprometer a qualidade da análise técnica e a avaliação adequada dos impactos cumulativos e sinérgicos.

Nesse sentido, diversos autores alertam que a simplificação procedimental, quando aplicada a empreendimentos complexos, tende a produzir decisões baseadas em informações incompletas ou insuficientemente debatidas, fragilizando a função preventiva do licenciamento (Santos, 2010; Acsehrad, 2004).

Participação social, racionalidade neoliberal e esvaziamento do caráter preventivo do licenciamento

Outro aspecto central da crítica à LAE diz respeito aos efeitos sobre a participação social e os direitos das populações diretamente afetadas pelos empreendimentos licenciados. O licenciamento ambiental, especialmente após a Constituição de 1988, incorporou mecanismos de participação pública, como audiências públicas e consultas a comunidades impactadas, ainda que tais mecanismos sejam frequentemente limitados na prática.

A priorização administrativa e a aceleração dos processos previstos na LAE tendem a reduzir o tempo disponível para a mobilização social, o acesso à informação e a realização de debates públicos qualificados. Esse aspecto é particularmente preocupante em contextos que envolvem territórios indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, cujos modos de vida dependem diretamente da integridade ambiental de seus territórios.

Sob a ótica da Ecologia Política, a LAE pode aprofundar assimetrias de poder já existentes, favorecendo grandes corporações e marginalizando grupos sociais historicamente vulnerabilizados (Porto-Gonçalves, 2006). O licenciamento ambiental, nesse caso, deixa de ser um espaço de mediação democrática para tornar-se um instrumento de imposição territorial.

Ainda, a criação da LAE pode ser interpretada como expressão de uma racionalidade neoliberal aplicada à política ambiental, na qual a proteção do meio ambiente é subordinada à lógica da eficiência, da competitividade e da atração de investimentos. Essa racionalidade redefine o papel do Estado, que deixa de atuar como garantidor de direitos socioambientais para assumir a função de facilitador de negócios.

Nesse contexto, o licenciamento ambiental passa a ser reconfigurado como obstáculo a ser superado, e não como instrumento de planejamento e ordenamento territorial. A LAE, ao instituir um regime excepcional para projetos estratégicos, reforça a ideia de que determinados empreendimentos estão acima das regras gerais de proteção ambiental.

Essa lógica dialoga diretamente com a crítica ecossocialista, que aponta a incapacidade estrutural do capitalismo de respeitar os limites ecológicos, recorrendo constantemente à flexibilização normativa para garantir a continuidade da acumulação de capital (Löwy, 2014; Saito, 2023).

Historicamente, o licenciamento ambiental foi concebido como instrumento preventivo, orientado à antecipação de riscos e à adoção de medidas capazes de evitar danos irreversíveis ao

meio ambiente. A LAE, ao priorizar a celeridade processual e a excepcionalidade normativa, pode contribuir para o esvaziamento desse caráter preventivo, transformando o licenciamento em mera etapa formal de viabilização de projetos. O Quadro 2 compara o modelo tradicional de licenciamento ambiental com o atual modelo proposto.

Quadro 2 - Comparação entre licenciamento ambiental tradicional e Licença Ambiental Especial (LAE)

Aspectos	Licenciamento ambiental tradicional	Licença Ambiental Especial – MP nº 1.308/2025
Fundamento jurídico	Lei nº 6.938/1981, Constituição Federal de 1988 e resoluções do CONAMA.	Medida Provisória nº 1.308/2025, com caráter excepcional.
Princípios orientadores	Prevenção, precaução, publicidade, participação social e controle estatal.	Eficiência administrativa, celeridade processual e interesse estratégico nacional.
Estrutura do processo	Etapas sucessivas de Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação.	Unificação ou supressão de etapas do licenciamento.
Avaliação de impactos	Obrigatoriedade de EIA/RIMA para empreendimentos de significativo impacto.	Flexibilização ou substituição por estudos simplificados.
Participação social	Audiências públicas e possibilidade de contestação social.	Restrição temporal e procedimental da participação popular.
Território e conflitos	Análise do território como totalidade socioambiental.	Foco restrito ao empreendimento, com invisibilização de conflitos.
Papel do Estado	Estado regulador e mediador entre interesses econômicos e proteção ambiental.	Estado como facilitador da expansão do capital.
Leitura da Ecologia Política	Instrumento contraditório, atravessado por disputas de poder.	Expressão da assimetria de poder e da injustiça ambiental.
Leitura ecossocialista	Mecanismo limitado de regulação ambiental no capitalismo.	Símbolo da mercantilização da natureza e da crise civilizatória.

Fonte: Elaboração própria, com base em BRASIL (1981; 1988; 2025), Acsegrad (2004), Porto-Gonçalves (2006), Löwy (2014), Saito (2023) e Boff (2015).

As características comparativas expostas no Quadro 2, revelam um processo que reforça uma tendência já identificada por diversos autores, segundo a qual o licenciamento ambiental opera, em muitos casos, como mecanismo de legitimação jurídica de empreendimentos previamente definidos no âmbito político e econômico (Acsegrad, 2004). A decisão sobre a viabilidade ambiental deixa de ser resultante de um processo técnico e participativo e passa a ser orientada por critérios de interesse estratégico definidos pelo próprio Estado.

Licenciamento ambiental, ecologia política e ecossocialismo: disputas socioambientais no Brasil

O licenciamento ambiental como arena política e não apenas técnica

A abordagem tradicional do licenciamento ambiental tende a apresentá-lo como um procedimento essencialmente técnico, orientado por critérios científicos e jurídicos de avaliação de impactos. No entanto, a partir das contribuições da Ecologia Política, torna-se evidente que o licenciamento ambiental constitui uma arena política, na qual se expressam disputas de poder, conflitos territoriais e diferentes racionalidades sobre a apropriação da natureza.

Para a Ecologia Política, os problemas ambientais não são neutros nem universais, mas, socialmente produzidos e distribuídos de forma desigual (Robbins, 2012). Nesse sentido, o licenciamento ambiental não pode ser compreendido apenas como instrumento de gestão ambiental, mas como mecanismo de mediação — frequentemente assimétrica — entre interesses do capital, estratégias estatais e direitos de populações locais.

Autores como Henri Acselrad (2004) demonstram que os processos de licenciamento tendem a reproduzir desigualdades socioambientais, uma vez que os impactos negativos recaem desproporcionalmente sobre grupos socialmente vulnerabilizados, enquanto os benefícios econômicos dos empreendimentos são apropriados por grandes corporações e elites políticas.

A obra de Carlos Walter Porto-Gonçalves é central para compreender o licenciamento ambiental no Brasil a partir de uma perspectiva territorial. Para o autor, os conflitos ambientais são, fundamentalmente, conflitos por território, envolvendo diferentes formas de existência, de uso da natureza e de produção da vida (Porto-Gonçalves, 2006).

Segundo Porto-Gonçalves, o Estado moderno opera a partir de uma lógica territorial abstrata, frequentemente dissociada das territorialidades concretas de povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos e camponeses. O licenciamento ambiental, nesse contexto, tende a impor uma racionalidade técnico-administrativa sobre territórios vivos, convertendo-os em espaços funcionais para a reprodução do capital.

Assim, processos de licenciamento de grandes empreendimentos, como hidrelétricas, rodovias, mineração e portos, frequentemente desconsideram as territorialidades preexistentes, tratando os impactos socioambientais como “externalidades” mitigáveis. O licenciamento torna-se, assim, instrumento de desterritorialização, legitimando a expropriação de territórios em nome do desenvolvimento.

No campo da Geografia brasileira, também merece destaque Dirce Maria Antunes Suertegaray, a qual oferece contribuições fundamentais para a crítica ao licenciamento ambiental,

ao enfatizar a necessidade de uma leitura integrada, sistêmica e espacializada dos processos ambientais (Suertegaray, 2004).

A autora critica abordagens fragmentadas que separam artificialmente os componentes físicos, biológicos e sociais do ambiente. Para Suertegaray, o ambiente deve ser compreendido como totalidade complexa, resultado da interação entre natureza e sociedade. O licenciamento ambiental, ao adotar frequentemente estudos setoriais e compartimentalizados, tende a invisibilizar processos cumulativos e impactos de longa duração.

Essa crítica é particularmente relevante no contexto de licenças especiais ou procedimentos acelerados, nos quais a pressão por celeridade compromete análises territoriais aprofundadas. A partir da perspectiva geográfica crítica, o licenciamento ambiental deveria funcionar como instrumento de planejamento territorial, e não apenas como etapa burocrática de viabilização de empreendimentos.

Ecossocialismo e a crítica estrutural ao modelo de desenvolvimento

O Ecossocialismo aprofunda a crítica ao licenciamento ambiental ao situá-lo no interior das contradições estruturais do capitalismo contemporâneo. Para Michael Löwy (2014), a crise ecológica não é um acidente ou desvio do sistema, mas uma consequência direta da lógica de acumulação infinita e da mercantilização da natureza.

Nessa perspectiva, instrumentos regulatórios como o licenciamento ambiental tendem a operar dentro de limites estreitos, pois não questionam as bases do modelo de desenvolvimento que produz a degradação ambiental. O licenciamento pode reduzir danos pontuais, mas não é capaz de enfrentar a lógica sistêmica que transforma a natureza em mercadoria.

A criação de regimes excepcionais de licenciamento, como a Licença Ambiental Especial, evidencia essa limitação estrutural: diante das exigências da acumulação de capital, o Estado flexibiliza normas ambientais para garantir a continuidade dos fluxos econômicos.

A contribuição de Kohei Saito é particularmente relevante ao resgatar o conceito marxiano de ruptura metabólica. Segundo Saito (2023), o capitalismo rompe os ciclos naturais de troca entre sociedade e natureza, criando uma dinâmica insustentável de extração, produção e descarte. Sob essa ótica, o licenciamento ambiental aparece como um instrumento incapaz de restaurar o metabolismo social com a natureza, pois atua apenas nos efeitos e não nas causas da degradação.

Ao autorizar atividades intrinsecamente predatórias, o licenciamento contribui para a normalização da destruição ambiental, desde que esta ocorra dentro de parâmetros legalmente aceitos.

A ruptura metabólica ajuda a compreender por que mesmo empreendimentos licenciados continuam produzindo desastres socioambientais: o problema não reside apenas na falha do licenciamento, mas no próprio modelo de produção que ele legitima. Seguindo esta análise, Leonardo Boff introduz uma dimensão ética fundamental ao debate, ao propor a noção de ecologia integral e a ética do cuidado. Para Boff (2015), a crise ecológica é também uma crise civilizatória, resultado de uma relação utilitarista e instrumental com a natureza.

A partir dessa perspectiva, o licenciamento ambiental só pode cumprir um papel transformador se estiver orientado por valores éticos que reconheçam a Terra como sujeito de direitos e a vida como bem supremo. Quando subordinado à lógica econômica, o licenciamento perde sua função de cuidado e torna-se mero instrumento de gestão da degradação.

A ética do cuidado proposta por Boff (2015) contrasta fortemente com a racionalidade que orienta licenças ambientais especiais, nas quais a urgência econômica se sobrepõe à precaução ecológica e à responsabilidade intergeracional. Deste modo, a articulação entre Ecologia Política e Ecosocialismo converge para o campo da justiça ambiental, que denuncia a distribuição desigual dos riscos e impactos ambientais. O licenciamento ambiental, ao autorizar grandes empreendimentos, frequentemente transfere os custos socioambientais para populações pobres, racializadas e territorialmente vulneráveis.

Nesse sentido, o licenciamento não é apenas um instrumento técnico, mas um mecanismo que pode reforçar ou combater injustiças ambientais. A flexibilização normativa e a criação de regimes especiais tendem a aprofundar essas desigualdades, ao reduzir os espaços de participação e contestação social.

Novo Licenciamento Ambiental Especial e seus Possíveis Impactos na Amazônia

O licenciamento ambiental constitui um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), sendo operacionalizado por meio da exigência de estudos prévios, especialmente a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), para empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental (Sánchez, 2020). Na Amazônia, onde coexistem alta biodiversidade, vastos estoques de carbono e territórios tradicionais, o

licenciamento assume papel estratégico na mediação entre desenvolvimento econômico e conservação.

A recente proposta de criação de um Licenciamento Ambiental Especial (LAE) — vinculada ao debate do Projeto de Lei nº 2.159/2021 — busca instituir procedimentos diferenciados e simplificados para empreendimentos considerados estratégicos (Brasil, 2021). Embora apresentada como mecanismo de eficiência administrativa, a literatura científica e técnica indica que a flexibilização do licenciamento pode produzir efeitos cumulativos relevantes sobre desmatamento, emissões de carbono, fragmentação florestal e conflitos socioambientais (Abessa; Famá; Buruaem, 2019; Fearnside, 2016). Apresentar quadros comparativos e estimativas fundamentadas é essencial para se entender os potenciais impactos ambientais sobre a Amazônia.

A Avaliação de Impacto Ambiental é reconhecida internacionalmente como instrumento preventivo fundamental (Sánchez, 2020). No Brasil, estudos indicam que o enfraquecimento do licenciamento compromete a análise de impactos cumulativos e sinérgicos, especialmente em regiões de fronteira de expansão econômica (Abessa; Famá; Buruaem, 2019).

Na Amazônia, grandes projetos de infraestrutura, como rodovias e hidrelétricas, historicamente estiveram associados a aumento de desmatamento indireto. Fearnside (2016) demonstra que obras como rodovias pavimentadas desencadeiam ocupação desordenada, grilagem e expansão agropecuária, ampliando o impacto além da área diretamente licenciada.

Segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o desmatamento na Amazônia Legal atingiu 13.038 km² em 2021 e 11.594 km² em 2022 (INPE, 2023). Estudos de modelagem indicam que a expansão de infraestrutura é um dos vetores estruturais desse processo (Soares-Filho *et al.*, 2006).

Estudo de Soares Filho *et al.* (2006), publicado na Nature, estimou que, sob cenário de governança ambiental fraca, até 40% da floresta amazônica poderia ser afetada por expansão de infraestrutura até 2050. Embora o cenário seja prospectivo, ele demonstra a relação estrutural entre flexibilização institucional e expansão de desmatamento (Quadro 3). Fearnside (2016), por exemplo, destaca que rodovias pavimentadas aumentam significativamente o desmatamento indireto em faixas que podem ultrapassar 50 km ao longo do eixo viário.

Quadro 3 – Relação entre infraestrutura e desmatamento na Amazônia

Tipo de empreendimento	Impacto direto	Impacto indireto estimado
Rodovias pavimentadas	Supressão vegetal na faixa de domínio.	Expansão agropecuária até 50 km do eixo.
Hidrelétricas	Inundação indireta de áreas florestais.	Migração populacional e abertura de novas áreas.
Mineração industrial	Desmatamento pontual.	Ampliação de estradas secundárias e ocupação.

Fonte: Fearnside (2016); Abessa; Famá; Buruaem (2019).

A aceleração de licenças sob regime especial pode reduzir o tempo de análise desses efeitos indiretos e cumulativos. Quanto as emissões de carbono e seus efeitos sobre as mudanças climáticas, a Amazônia armazena aproximadamente 150–200 bilhões de toneladas de carbono em biomassa (Nobre *et al.*, 2016). A perda florestal converte esse estoque em emissões.

Segundo o SEEG (2023), o desmatamento responde por aproximadamente 46% das emissões brasileiras de gases de efeito estufa. Assim, qualquer política que facilite a expansão de atividades associadas à conversão florestal pode comprometer metas climáticas (Quadro 4).

Quadro 4 – Impactos potenciais da LAE sobre variáveis climáticas

Variável	Situação atual	Possível efeito da flexibilização
Emissões por desmatamento	46% das emissões nacionais.	Aumento proporcional à expansão territorial.
Estoque de carbono amazônico	150-200 Gt C.	Redução progressiva com avanço da fronteira.
Ponto de não retorno (tipping point).	Estimado entre 20-25% de perda florestal.	Maior risco se houver intensificação de infraestrutura.

Fonte: SEEG (2023); Nobre *et al.* (2016).

Nobre *et al.* (2016) alertam que a Amazônia pode atingir ponto de não retorno ecológico caso a perda florestal ultrapasse cerca de 20–25% da cobertura original. Atualmente, a perda acumulada aproxima-se de 17–18%, segundo dados consolidados do INPE (2023). Em termo de impacto é fundamental ressaltar que a região amazônica abriga cerca de 305 povos indígenas e mais de 700 Terras Indígenas reconhecidas (FUNAI, 2023). Estudos demonstram que Terras

Indígenas apresentam taxas significativamente menores de desmatamento quando comparadas a áreas não protegidas (Raisg, 2020), como demonstra o Quadro 5.

Quadro 5 – Comparação de desmatamento por categoria fundiária

Categoria	Taxa relativa de desmatamento
Terras indígenas	Baixa (proteção efetiva).
Unidades de conservação	Moderada.
Áreas privadas não regularizadas	Alta.

Fonte: RAISG (2020); INPE (2023).

Caso o licenciamento especial reduza exigências de consulta prévia (Convenção 169 da OIT), pode haver ampliação de conflitos territoriais e vulnerabilização de povos tradicionais. Neste sentido, a literatura especializada converge ao indicar que o licenciamento ambiental é instrumento preventivo e estruturante da governança ambiental (Sánchez, 2020; Abessa; Famá; Buruaem, 2019). Na Amazônia, onde impactos indiretos superam frequentemente os diretos, a redução da profundidade analítica pode desencadear efeitos multiplicadores sobre desmatamento, emissões e conflitos.

Estudos de modelagem (Soares-Filho *et al.*, 2006) indicam que a governança ambiental é variável determinante para evitar cenários de colapso florestal. Assim, a adoção de um regime especial sem mecanismos compensatórios robustos pode aumentar riscos sistêmicos. Frisa-se que a análise quantitativa e comparativa demonstra que o novo licenciamento ambiental especial pode: Intensificar o desmatamento indireto associado à infraestrutura; Elevar emissões de carbono e comprometer metas climáticas; Aumentar vulnerabilidades territoriais indígenas; Reduzir a capacidade preventiva da AIA.

Diante do papel estratégico da Amazônia no equilíbrio climático global, qualquer alteração no regime de licenciamento deve ser acompanhada de salvaguardas técnicas, participação social ampliada e monitoramento independente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória histórica do licenciamento ambiental no Brasil revela um processo marcado por avanços normativos significativos, mas também por permanentes disputas políticas e econômicas. Desde sua institucionalização na PNMA até os debates contemporâneos sobre flexibilização, o

licenciamento tem sido tensionado entre sua função de proteção ambiental e as demandas do desenvolvimento capitalista.

Essa trajetória histórica evidencia que o licenciamento ambiental não é um instrumento neutro, mas um mecanismo profundamente condicionado pelas relações de poder, pelas estratégias do Estado e pelas disputas territoriais. Essa constatação fundamenta a necessidade de abordagens críticas, como a Ecologia Política e o Ecosocialismo.

Com isso, a Licença Ambiental Especial representa, portanto, mais do que uma inovação procedimental: ela simboliza uma inflexão no modo como o Estado brasileiro concebe a relação entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental. Ao instituir um regime excepcional para determinados empreendimentos, a LAE reforça a seletividade da política ambiental, na qual grandes projetos recebem tratamento diferenciado em detrimento do interesse público ambiental.

Sob uma perspectiva crítica, a LAE evidencia as limitações do licenciamento ambiental enquanto instrumento isolado de regulação, especialmente quando inserido em um modelo de desenvolvimento orientado pela acumulação de capital e pela exploração intensiva dos bens naturais. Essa constatação reforça a necessidade de articular a análise do licenciamento ambiental a referenciais teóricos críticos, como a Ecologia Política e o Ecosocialismo, capazes de problematizar as bases estruturais da crise ambiental contemporânea.

A análise do licenciamento ambiental a partir da Ecologia Política e do Ecosocialismo revela seu caráter profundamente contraditório. Por um lado, trata-se de um instrumento fundamental de regulação ambiental; por outro, opera frequentemente como mecanismo de legitimação de um modelo de desenvolvimento ecologicamente insustentável e socialmente excludente.

Assim, Licença Ambiental Especial simboliza essa contradição ao institucionalizar a excepcionalidade em favor do capital, reforçando a seletividade da política ambiental. Superar esses limites exige repensar o licenciamento não apenas como procedimento administrativo, mas como parte de um projeto societário comprometido com justiça social, equilíbrio ecológico e democracia substantiva.

REFERÊNCIAS

ABESSA, D. M. S.; FAMÁ, A.; BURUAEM, L. The systematic dismantling of Brazilian environmental laws risks losses on all fronts. **Nature Ecology & Evolution**, v. 3, p. 510-511, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41559-019-0855-9>.

ACSELRAD, H. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

BOFF, L. **Ecologia**: grito da Terra, grito dos pobres. Petrópolis: Vozes, 2015.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1981.

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

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.159/2021**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.308, de 8 de agosto de 2025**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2025.

FEARNSIDE, Philip M. Environmental and social impacts of hydroelectric dams in Brazilian Amazonia: Implications for the Aluminum Industry. **World Development**, v. 77, p. 48-65, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.08.015>.

INPE. **Projeto PRODES**: Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite. São José dos Campos: INPE, 2023.

LÖWY, M. **O que é ecossocialismo?** São Paulo: Cortez, 2014.

NOBRE, Carlos A. *et al.* Land-use and climate change risks in the Amazon. **PNAS**, v. 113, n. 39, p. 10759-10768, 2016. Disponível em: <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.1605516113>.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

RAISG. **Amazônia sob pressão 2020**. Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada, 2020. Disponível em: <https://www.raisg.org/pt-br/publicacao/amazonia-sob-pressao-2020/>.

SAITO, Kohei. **O capital no Antropoceno**. São Paulo: Boitempo, 2023.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de Impacto Ambiental**: conceitos e métodos. 3. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2020.

SEEG. Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa. **Observatório do Clima**, 2023.

SOARES-FILHO, Britaldo *et al.* Modelling conservation in the Amazon basin. **Nature**, v. 440, p. 520-523, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/nature04389>.

SUERTEGARAY, D. M. A. **Geografia e ambiente**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.