

LICENÇA CORRETIVA NA LEI 20.694/2019 DO ESTADO DE GOIÁS: uma análise da manutenção da terra enquanto mercadoria

Marco Ariel da Silva Galvão¹

Adegmar José Ferreira²

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo analisar a instituição da licença corretiva, prevista na Lei 20.694/2019, do Estado de Goiás. Para isso, baseamo-nos na perspectiva teórica da interpretação jurídica de Ávila (2004) e Guastini (2005). A partir das teorizações sobre a ambivalência de Bruno (2009) e as artimanhas de exclusão de Sawaia (2001), e da teoria da renda de Harvey (1990), analisamos a licença corretiva e a sua relação com a terra. A partir das análises, foi possível compreender que a instituição da licença corretiva no Estado de Goiás viabiliza legitimar a terra enquanto mercadoria.

Palavras-chaves: Licença corretiva; ambivalência e artimanhas de exclusão.

Abstract: This paper aims to analyze the institution of the corrective license, as provided in Law 20.694/2019, of the State of Goiás. For this, we base our analysis on the theoretical perspective of legal interpretation by Ávila (2004) and Guastini (2005). Drawing from the theories on the ambivalence of Bruno (2009) and the exclusion tactics of Sawaia (2001), as well as Harvey's (1990) theory of rent, we examine the corrective license and its relation to land. Through this analysis, it was possible to understand that the institution of the corrective license in the State of Goiás enables the legitimization of land as a commodity.

¹ Graduado em História e Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. Discente do Mestrado em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás. Email: marcoarielgalvao@gmail.com

² Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia - UFU, (1981), mestrado em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás - UFG, (1999) e doutorado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás - PUC-Goiás, (2010). É Pós-Doutor pela Universidad Nacional de Córdoba - Centro de Estudios Avanzados - CEA e Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 2.Região - AMATRA-2, do Programa Multidisciplinar de Formação Pós-doutoral (2015). É professor Associado da Universidade Federal de Goiás, onde leciona na graduação e nas Pós-Graduações (Mestrado e Doutorado em Direito Agrário (PPGDA/UFG/FD)- quadro permanente). Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

Keywords: Corrective license; ambivalence and exclusion tactics.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é resultado das leituras e das discussões desenvolvidas no âmbito do Programa de Pós-Graduação, mestrado *stricto sensu* – Direito Agrário, na Universidade Federal de Goiás, especificamente da disciplina *Violência e Criminalidade nos Conflitos Agrários*, de cunho obrigatório do Programa. A temática foi escolhida considerando as leituras e discussões em sala, buscando relacionar os referenciais teóricos abordados na disciplina com a pesquisa sobre a Lei 20.694/2019, do Estado de Goiás, que instituiu a licença corretiva no âmbito estadual.

Para o desenvolvimento do trabalho, adotamos alguns referenciais teóricos. Partimos dos pressupostos teóricos de Silva (2003), que estabelece fundamentos para a compreensão das licenças; quanto à definição de licença ambiental, partimos dos pressupostos de Sirvinskas (2018). Ademais, apoiamo-nos na teoria da interpretação jurídica de Ávila (2004), bem como na teoria de que interpretação é linguagem, conforme Guastini (2005), na tentativa de compreender o instituto da licença corretiva.

Outrossim, considerando a teoria da ambivalência prevista na obra de Bruno (2009), buscamos desvendar outras possibilidades de compreensão da produção normativa da Lei 20.694/2019. Além disso, buscando demonstrar a existência de artimanhas na produção normativa, partimos dos pressupostos de Sawaia (2001). A conjugação das teorias de Bruno (2009) e Sawaia (2001) teve como objetivo demonstrar como a teoria de Renda de Harvey (1990) explica a criação da licença corretiva, além da caracterização da terra enquanto mercadoria.

Assim, analisamos a situação peculiar da Lei 20.694/2019, sobretudo a licença corretiva, a ambivalência de sua produção normativa e as artimanhas da exclusão engendrada pela Lei. O objetivo desse trabalho é tecer uma relação de como novos instrumentos jurídicos são perpetrados para atender interesses setorializados e, mesmo revestido de formalidades legais, são imbricados de ambivalências e artimanhas de exclusão. Para isso, realizamos um recorte, centrando a análise na licença corretiva, apesar da Lei criar outros instrumentos normativos.

Na seção inicial desse artigo, apresentamos tecemos algumas considerações sobre a Lei Estadual 20.694/2019 do Estado de Goiás. Para tanto, retomamos as regras de competência previstas na Constituição Federal de 1988 em material ambiental para

compreendermos a competência de cada ente federativo. Na sequência, apresentamos a Lei 20.694/2019, sintetizando a estrutura e os objetivos da norma. Por fim, realizamos um comparativo entre a nova lei e sua antecessora, Lei Estadual 8.544 de 1978, alicerçados na concepção de direito posto e pressuposto (Grau, 2011).

Na segunda seção, analisamos especificadamente a licença corretiva. A perspectiva se desenvolveu na tentativa de compreender a natureza jurídica das licenças, seu enquadramento na ciência do direito. Partimos da definição de licença prevista em Silva (2003), especificando o sentido da natureza jurídica no direito ambiental conforme Sirvinskas (2018). Ademais, apresentamos possibilidades de interpretação da norma, apoiando-nos na teoria da hermenêutica de Gadamar (1997), sobretudo, na possibilidade da interpretação jurídica de Ávila (2004) e Guastini (2005).

Na terceira seção, analisamos a criação da Lei 20.694/2019 considerando-a como resultado de um processo de cooptação do poder legislativo pelo setor econômico favorecido, resultado de uma ambivalência (Bruno, 2009) e artimanhas de exclusão (Sawaia, 2001) para produção legislativa. Acorados na teoria da Renda de Harvey (1990), analisamos como a produção normativa da licença corretiva reafirma a condição da terra enquanto mercadoria.

2 LEI 20.694/2019: breves considerações

Há, nessa seção, três subdivisões. Na primeira parte, apresentamos a repartição de competências entre os entes da federação, considerando o texto constitucional vigente. Na sequência, discorremos sobre a contextualização e estrutura da Lei 20.694/2019 do estado de Goiás, buscando compreender a legislação, focando nas modalidades de licenciamento ambiental, sobretudo a licença corretiva. Por fim, fazemos um breve comparativo da lei vigente com a legislação anterior, especificamente das licenças ambientais.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu no artigo 24 a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre a proteção ao meio ambiente. Considerando a competência legislativa concorrente, cabe à União estabelecer normas gerais nas matérias relacionadas à competência concorrente, e aos Estados e Distrito Federal adequar a legislação estadual conforme as peculiaridades regionais, observando a legislação federal, uma repartição vertical e não cumulativa (Ferraz Júnior, 1995).

Dessa forma, a competência para legislar sobre proteção ao direito ambiental na esfera da União é generalista, tem por finalidade estabelecer parâmetros gerais em matéria legislativa de proteção ambiental, enquanto os entes subnacionais têm a competência para adequar a legislação federal às realidades locais e regionais, conforme afirmam Wienke e Lunelli, 2022:

O sistema de repartição de competências legislativas em matéria ambiental estabelecido pela Constituição Federal de 1988, ao passo que firmou o papel da União de nortear as estratégias normativas de proteção ambiental, reconheceu a autonomia dos demais entes federados para adequar a política ambiental às peculiaridades regionais e locais (Wienke e Lunelli, 2022, p. 201).

Advém da Constituição Federal de 1988 a competência para os estados legislarem sobre proteção ambiental, dessa maneira, no gozo das atribuições previstas no texto constitucional, o Estado de Goiás editou a Lei 20.694 de 26 de dezembro de 2019. A lei estadual é uma lei ordinária, que estabelece normas gerais de licenciamento ambiental no âmbito estadual.

A nova regulamentação do licenciamento ambiental no Estado de Goiás é oriunda do poder Legislativo, foi engendrada pelo então deputado estadual, e a época presidente da Assembleia Legislativa, Lissauer Vieira, conforme consta na ficha técnica da lei. Consta no perfil bibliográfico³ que o proponente do projeto de lei, além de deputado, exercia a atividade de produtor rural e era empresário do ramo de comunicação da cidade de Rio Verde - GO.

A Lei contém 73 (setenta e três) artigos, divididos em 13 (treze) capítulos e 2 (dois) anexos. Os artigos um ao terceiro não estão compreendidos em nenhum capítulo, sendo artigos introdutórios. Dessa forma, considerando o escopo desse artigo, analisaremos de forma individualizada. O artigo primeiro da lei apresenta como um dos seus fundamentos regular o licenciamento ambiental, tanto para atividades, como para empreendimentos, incluindo como condicionante para aplicação da lei a conjugação com a utilização de recursos ambientais, efetiva ou proteccionalmente poluidores ou capaz de causar degradação ambiental.

Já o artigo segundo da lei estabelece os seus princípios como: participação pública, transparência, celeridade, prevenção de danos ambientais e desenvolvimento sustentável. O artigo terceiro da lei apresenta e conceitua os institutos constantes na norma, estabelecendo 6 (seis) modalidades de licenciamento: “VI - licença de ampliação

³ Denominação atribuída pela Assembleia Legislativa de Goiás, Disponível em: <<https://portal.al.go.leg.br/deputados/perfil-biografico/124>>. Acesso em: 26 jan. 2025.

ou alteração – LA; VII - licença ambiental por adesão e compromisso – LAC; VIII - licença ambiental única – LAU; IX - licença corretiva – LC; X - licença de instalação – LI; XI - licença de operação – LO; e, XII - licença prévia – LP”.

O capítulo I da lei disciplina sobre as hipóteses de incidência, a definição dos atos administrativos que compõem a lei, as modalidades para realizar o licenciamento, podendo ser individual, por conjunto, planos e ou programas. Ademais, no capítulo II, há o detalhamento das competências entre os órgãos estaduais e municipais, bem como disciplina a competência do Conselho Estadual de Meio Ambiente.

No capítulo III, a lei estabelece as modalidades de licenças ambientais, como licença prévia (LP), licença de instalação (LI), licença de operação (LO), e outros tipos específicos, como a licença corretiva (LC). O texto normativo ainda estabeleceu medidas de modernização no processo de licenciamento, como o uso de inteligência artificial, drones e sistemas informatizados para análise e monitoramento ambiental. Os capítulos IV e V apresentam a classificação dos empreendimentos e das atividades que estão ou não sujeitos ao licenciamento ambiental; o capítulo V ainda prevê a possibilidade de licenciamento eletrônico. O capítulo VI sistematiza o licenciamento pelo porte do empreendimento, sendo dividido em 6 (seis) classes, a inicial classificada como pequeno porte e pequeno potencial poluidor e a última classe, no universo de 6 (seis) classes, classificada como grande porte ou alto potencial poluidor.

O capítulo VII disciplina sobre o processo, procedimento, de licenciamento ambiental, classificando em três modalidades diversas: trifásico, bifásico e única. Ademais, autoriza ao órgão ambiental celebrar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), estabelece prazos para conclusão dos procedimentos de licenciamento e fixa as instâncias recursais nos trâmites do licenciamento ambiental.

A publicidade e participação social no licenciamento ambiental foram contemplados nos artigos 40 a 42 da lei, no capítulo VIII. A lei ainda estipula as cobranças e custos decorrentes do licenciamento e as formas de compensação ambiental e exploração de unidades de conservação estaduais, respectivamente nos capítulos IX e X. Os capítulos XI e XII são dedicados à análise do licenciamento ambiental e qualidade e ao monitoramento ambiental, por fim, no último capítulo, XIII, consta as disposições finais e transitórias.

Frente a esta descrição dos artigos da Lei, é válido destacar que o objetivo das normas jurídicas é regular aspectos que importam ao mundo fático e jurídico. A exigência de um processo regulatório estatal não atende apenas aos pressupostos do direito posto,

mas também ao direito pressuposto (Grau, 2011). Os fatores sociais, políticos e econômicos sopesam e influenciam na produção da norma, dessa forma, no momento de aplicação da norma, aqueles elementos precisam ser valorados e considerados, sendo necessário observar os fatores socioeconômicos e considerar o mundo real (Calsing, 2012), ou seja, a regulamentação estatal visa a atender interesses de setores sociais, econômicos e políticos.

A nova legislação, Lei 20.694/2019, revogou a Lei ordinária 8.544 de 1978, a lei anterior possuía 17 (dezessete) artigos, apesar de ser quantitativamente uma legislação menor, em quantidade de artigos, e generalista, apresentava um panorama focado no controle de poluentes, além disso, um dos seus pressupostos era o controle e a prevenção da poluição ambiental, disciplinando e normatizando definições básicas sobre poluição e poluentes, bem como estabelecendo os mecanismos de fiscalização e penalizações.

Em termos de licenciamento ambiental, a lei de 1978, em seu artigo 5º, estabelece as hipóteses em que era exigido o licenciamento ambiental, tais como: instalação, construção, ampliação, operação ou funcionamento de “fontes poluidoras”. O critério estabelecido na lei para exigir o licenciamento estava vinculado à emissão/fonte de poluição, exigindo um controle prévio do Estado, do órgão estatal responsável.

O texto normativo anterior viabiliza compreender como “fonte de poluição” um conjunto de possibilidades, ou seja, era considerada fonte poluidora atividade, processo, sistema, operação, equipamento ou dispositivo que, direta ou indiretamente, realize ou possa realizar o lançamento de poluentes. Depreende-se do texto que a norma de 1978 tinha uma preocupação latente na questão preventiva do licenciamento ambiental, já que condicionava o início ou a continuidade de atividades potencialmente poluidoras à avaliação e aprovação prévias do órgão competente, com o objetivo de mitigar os impactos ambientais e garantir a conformidade com os padrões legais de proteção ambiental.

Portanto, apesar da norma anterior ser generalista, seu substrato normativo em termos de licenciamento ambiental era mais protetivo, já que atuava principalmente na atividade preventiva. A Lei 20.694 de 2019 apresenta uma roupagem mais atualizada, considerando o uso de novas tecnologias, inexistentes outrora, ademais, é uma legislação mais abrangente, tendo como seu elemento primordial o licenciamento ambiental, destacando-se por estabelecer novas modalidades de licenciamento ambiental, não

previstas na legislação federal, e prevendo como princípio norteador a celeridade processual.

3 LICENÇA CORRETIVA NA LEI 20.694/2019

Nesta primeira parte da seção, apresentamos o debate sobre a natureza jurídica das licenças ambientais. Na segunda, analisamos a licença corretiva instituída pela lei estadual e possibilidade de interpretação da norma.

Antes de abordarmos a natureza jurídica das licenças ambientais, é necessário compreendermos o conceito de natureza jurídica. Essa compreensão, segundo Hans Kelsen (1998), perpassa pela necessidade de conhecer o que está na norma, em sentido estrito, ou seja, a definição e o conceito da natureza jurídica é aquilo que está previsto na norma.

Dessa forma, a natureza jurídica das licenças é aquilo determinado na norma; conceito, definição, fundamento e o alcance de uma licença é aquilo pré-definido na norma jurídica. Assim, somente a norma pura e acabada é apta a disciplinar a licença ambiental.

Entretanto, segundo Benício (2014), é possível compreender a natureza jurídica em outra perspectiva, o elemento primordial para a compreensão da natureza das coisas é depreender sobre a essência, o cerne da natureza, ou seja, é necessário olhar para as singularidades e dissonâncias do objeto escolhido. Assim, a natureza jurídica das licenças pode ser compreendida a partir de uma análise da essência da licença ambiental, em quais aspectos elas comungam e em quais se apartam das demais espécies de licenças existentes no direito brasileiro.

A natureza jurídica das licenças não é uníssona no mundo jurídico. O conceito de licença não é originário do direito ambiental, sua previsão no ordenamento jurídico brasileiro advém do direito administrativo. Para compreender a natureza jurídica das licenças, é preciso entender conceitos de discricionariedade e vinculação.

Os atos administrativos podem ser discricionários ou vinculados. A discricionariedade, segundo Carvalho Filho (2016), é uma parte mutável do ato administrativo; são discricionários aqueles atos que a administração poderá ou não conceder, ainda que o requerente tenha cumprido e observado os ditames necessários para sua concessão. Já os atos vinculados são aqueles que, quando o indivíduo cumpri os

requisitos previstos na norma, atendendo aos objetivos preestabelecidos, a administração é obrigada a conceder o ato ao postulante.

No âmbito administrativo, Silva (2003) define as licenças como atos administrativos que viabilizam ao Estado de forma antecedente a controlar as atividades de particulares.

A licença é considerada como ato administrativo vinculado. Essa premissa implica que, quando atendido aos critérios pré-estabelecidos na norma, a administração deve conceder a licença, já que o solicitante atendeu às exigências previstas na norma, não sendo uma prerrogativa da administração negá-la.

Na seara ambiental, as licenças estão atreladas às atividades desenvolvidas pelo solicitante, pessoa física ou jurídica, a exigência ou não da licença perpassa pelo tipo de atividade ou empreendimento⁴. As licenças são exigidas quando as atividades possam causar um determinado dano ambiental.

Contudo, nem todas as atividades e ou empreendimentos que possam causar dano ambiental será exigido o licenciamento. Assim, o licenciamento ambiental requer que a atividade seja potencialmente ou significativamente poluidora. Nesse sentido, Sirvinskas (2018) estabelece:

A licença ambiental é a outorga concedida pelo Poder Público a quem pretende exercer uma atividade potencialmente nociva ao meio ambiente. Assim, todo aquele que pretender construir, instalar, ampliar e colocar em funcionamento estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, deverá requerer perante o órgão público competente a licença ambiental (Sirvinskas, 2018, p.183).

É comum exigir as licenças no início da atividade. Porém, algumas atividades, mesmo dispensando o licenciamento na fase inicial, não é incomum que no decurso do desenvolvimento que a licença passe a ser um requisito necessário para a continuidade, pois as alterações do contexto fático podem atrair a exigência do licenciamento. A necessidade ou não da licença ambiental requer análise de diversos fatores e condicionantes, sendo necessário atentar-se para cada atividade consoante suas singularidades.

Dessa forma, a legislação federal, por meio da Resolução nº 237/97 do Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente), em seu artigo 1º, inciso II, assim disciplinou o conceito de licença ambiental.

⁴ A Lei estabeleceu atividades e ou empreendimentos, assim com a finalidade de facilitar a leitura, e para organização e fluidez do texto, fazemos menção apenas como atividade.

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

Depreende-se que a licença ambiental é um instrumento primordial da Política Nacional do Meio Ambiente, conforme art. 9º, inciso IV, da Lei 6.938/1981. A licença tem como escopo regular e controlar atividades e ou empreendimentos que possam causar dano, degradar o meio ambiente. A Resolução do Conama nº237/97 estabelece três possibilidades de licenças, de acordo com o art. 8º, são as licenças: Prévia, Instalação e Operação.

Por outro lado, a Lei 20.694/2019, do estado de Goiás, prevê a existência de outras modalidades. Nessa perspectiva, a licença corretiva é assim definida no art. 3º, inciso IX:

IX - licença corretiva - LC: ato administrativo que regulariza atividade ou empreendimento em instalação ou operação, **sem a prévia licença ambiental**, por meio da fixação de condicionantes que viabilizam sua continuidade em conformidade com as normas ambientais (Lei estadual de GO 20.694/2019 - destaques nossos);

Para compreendermos a natureza jurídica da licença corretiva, podemos recorrer há muitos caminhos possíveis, mas elegemos dois: hermenêutica e interpretação jurídica. Essa escolha decorre por serem dois métodos mais usuais para a ciência do direito e que militam em campos teóricos muitas vezes diversos, mas, no caso concreto, comungam para os efeitos de sentido da norma, qual seja: existência de uma prevalência do fim econômico expresso na norma.

A palavra hermenêutica advém do nome Hermes (na mitologia grega, Hermes era o responsável em trazer aos homens as mensagens dos deuses); consoante Pereira (2012), a hermenêutica objetiva tornar inteligível aquilo que ultrapassava a compreensão humana.

Partindo da hermenêutica de Gadamer (1997), por meio da linguagem, podemos conhecer a “natureza e o conceito do ser em si”, ou seja, precisamos decompor a linguagem expressa na Lei 20.694/2019 do estado de Goiás que criou a licença corretiva. Assim, verificamos que a ausência de licença não poderá impedir que as atividades e os empreendimentos continuem funcionando, ainda que não tenham atendido aos requisitos estabelecidos na Lei.

Verificando o texto normativo, identificamos que o legislador determinou que a licença corretiva se aplica apenas nas fases de instalação ou operação. Assim, a nova

modalidade de licença torna dispensável a licença prévia. Por decorrência lógica, a licença prévia tornou-se letra morta na legislação estadual e federal.

Outrossim, de forma expressa, a nova modalidade estabelecida no texto normativo estadual é para atividades e ou empreendimentos em que não houve a licença prévia, pois o texto da lei assim estabelece: “sem a prévia licença ambiental”.

Outra possibilidade de análise do texto normativo é na perspectiva teórica da interpretação jurídica, compreendendo que as normas podem ser interpretadas pelo mecanismo da “reconstrução: o intérprete deve interpretar os dispositivos constitucionais de modo a explicar suas versões de significado de acordo como os fins e os valores entremostrados na linguagem constitucional” (Ávila, 2004, p.26). As normas precisam ser compreendidas no seu contexto fático, como um todo, ainda que o trecho destacado disponha sobre normas constitucionais, aplica-se a toda norma jurídica.

Ademais, a técnica da interpretação jurídica é primordial, pois, como afirma Guastini, “o intérprete produz um enunciado, pertencente à sua linguagem, que ele assume, ser sinônimo de um enunciado distinto pertencente à linguagem das fontes” (Guastini, 2005, p.134).

Dessa forma, depreende-se da linguagem presente no texto normativo que a norma objetiva protege ou assegura que as atividades continuem funcionando, ainda que estejam causando ou potencialmente venham a causar um dano ambiental; há, portanto, uma prevalência do sentido econômico ao de proteção ao meio ambiente. Ademais, verificando a ordem das palavras presentes no texto normativo, a concessão da licença ocorrerá por meio de condicionantes, entretanto é necessário que a “continuidade da atividade ocorra em conformidade com as normas ambientais”.

O legislador apropriou-se da palavra continuidade que precede a expressão “em conformidade com a norma ambientais”. A escolha construtiva do legislador não é aleatória e desproposita, mas, ao que podemos inferir, é uma escolha simbólica e representativa da hermenêutica da norma, ou seja, a continuidade das atividades é o cerne da norma.

Pelo método da interpretação jurídica, notamos a escolha do legislador em dar ênfase na preponderância da continuidade das atividades. Além disso, é possível inferir, considerando a autoria do projeto de lei que resultou na promulgação da Lei 20.694/2019, que a licença corretiva é um “salvo conduto” para que aquelas atividades que deixaram de realizar a licença possam continuar funcionando, até a obtenção da licença de instalação ou operação.

Por fim, a licença corretiva será concedida por meio de fixação de condicionantes, entretanto tais condições não são impeditivas ou suspensivas às atividades já em curso. As condicionantes, ainda que existam, precisam viabilizar a continuidade, mesmo que inexistente a licença ou que haja risco potencial ao meio ambiente.

4 LEI 20.694/2019 DE GO: a terra enquanto mercadoria

Na primeira parte desta seção, abordamos a relação entre a construção da Lei 20.694/2019 e ambivalência de sua produção, alicerçados nos pressupostos teóricos de Bruno (2009), em “Um Brasil Ambivalente”. Em seguida, analisamos a produção normativa e as artimanhas de exclusão presentes na obra de Sawaia (2001). Por fim, considerando a teoria da Renda de Harvey (2013), demonstramos que o enquadramento da licença corretiva é uma perspectiva da terra enquanto mercadoria.

A Lei 20.694/2019 do Estado de Goiás estabelece novos parâmetros para o licenciamento no âmbito estadual. O surgimento da lei não pode ser interpretado apenas com um processo legislativo ordinário, mas há um significativo imaginário germinado e difundido para justificar intervenções legislativas no sentido de contribuir para o progresso e a modernização do contexto agrário brasileiro, sobretudo os ideais defendidos de aceleração do progresso técnico brasileiro e a vocação do país para atividades agrárias, conforme verificamos:

Nas aulas de Economia Política desses cursos, em que se ensinava a difícil lição de combinar as teorias liberais com heranças do colonialismo (escravismo, o monopólio da propriedade da terra e outras), já se falava na necessidade de acelerar o progresso técnico da produção agrícola de exportação para aproveitar a “vocação” dessas terras (Severino, 2009).

As elites agrárias, a fim de viabilizar e concretizar seus anseios e interesses, cooptaram as políticas públicas estatais, ou seja, adentraram no cerne do poder legislativo nos diferentes entes subnacionais. Conforme Bruno (2009), houve um processo sistematizado para que as elites agrárias adentrem-se nos setores do poder político e econômico com a finalidade de permitir a construção de “concepção de mundo”.

Houve uma capilarização do poder das elites ruralistas em diferentes setores, o que Bruno (2009) nomeou de socialização na política, economia e outros setores sociais, com o objetivo de concretizar os interesses da classe. O agronegócio é, para Bruno (2009), a “palavra política unificadora de interesses das classes e grupos dominantes” (p.114).

A Lei 20.694/2019, sobretudo a licença corretiva, é a faceta concreta do alcance das elites na produção de normas que visam atender aos interesses das classes dominantes, demonstrando que há uma ambivalência na produção normativa, ou seja, o Estado é cooptado pelos interesses das classes dominantes para atender a esses interesses, ainda que a nova norma não observe a competência prevista na Constituição Federal e que seja menos protetiva ao meio ambiente, nessa perspectiva: “suposto da importância ímpar do agronegócio, capaz de destruir outros caminhos e processos históricos, encontra-se fundamentado em um conjunto de fatores, dentre os quais, temos a capacidade única de geração de riqueza”. (Bruno, 2009).

Há, portanto, uma prevalência econômica na produção normativa, ainda que isso possa implicar prejuízos ou inobservância de princípios constitucionais e regras de competência estabelecidas na constituição.

Outrossim, notamos que o processo legislativo da licença corretiva é permeado de “artimanhas de exclusão” (Sawaia, 2001). Ao estabelecer novas modalidades de licenciamento ambiental, o texto normativo aparenta ter uma perspectiva inclusiva, já que parece viabilizar novas formas facilitadas de licenciamento ambiental, criando um “caráter ilusório da inclusão”.

Sawaia (2001) define exclusão como “um processo complexo e multifacetado, uma configuração de dimensões materiais, políticas, relacionais e subjetivas” (p.). As alterações, legislativas apesar de revestidas das formalidades legais e de um respaldo político setorizado, é simultaneamente resultado de uma artimanha de exclusão, na medida em que diminui a proteção ambiental, ao dispensar a licença prévia e na latente prevalência dos interesses econômicos aos interesses sociais e ambientais.

As artimanhas do processo legislativo que culminaram na aprovação da Lei 20.694/2019 partem de um processo sutil de exclusão, na medida em que ocorre o enfraquecimento das estruturas das políticas públicas ambientais de proteção ao meio ambiente, viabilizando que atividades potencialmente poluidoras e causadoras de impacto ambiental iniciem suas atividades sem uma análise prévia de todos os riscos envolvidos para a coletividade. Ainda que não expresse no texto normativo, a lei permite a maximização do lucro e socialização dos prejuízos, uma vez que permite que atividades potencialmente poluidoras iniciem ou continuem a funcionar, ainda que existam ou possam existir prejuízos à coletividade.

Nesse sentido, a terra e o meio ambiente não são compreendidos como sujeito de direitos, mas como uma mercadoria, passível de apropriação, um bem a serviço do homem, uma mercadoria. Segundo Harvey (2013), no sistema capitalista, a terra é um bem peculiar, permitindo que seus proprietários usufruam de condições peculiares, há três tipos de renda na ordem capitalista atrelada a terra: a *renda absoluta, diferencial e de monopólio*. Ainda que existam diferentes formas de renda oriunda da terra, em todas elas a terra não deixa de ser uma mercadoria, apesar de sua especificidade.

No caso da licença corretiva, houve estabelecimento de nova modalidade de licença, cujo fundamento é viabilizar a modernização, flexibilização e agilização da licença, sem que isso implique em qualquer empecilho ao desenvolvimento do capital e aos interesses das classes dominantes.

Assim, a licença corretiva é uma forma de diminuir a burocracia estatal, cabendo ao poder público criar instrumentos legislativos que favoreçam os proprietários agrários de escolher, se eventualmente fiscalizado, a continuidade de sua atividade, ainda que sabidamente aquela atividade exigisse a licença.

Nessa perspectiva, a Lei 20.694/2019 do Estado de Goiás, sobretudo, a licença corretiva, exemplificam a ambivalência na produção normativa, ressaltando como o Estado pode ser cooptado pelos interesses das elites agrárias em detrimento da proteção ambiental e do interesse coletivo.

Portanto, a construção dessa legislação reflete um processo sistemático de exclusão, no qual a flexibilização do licenciamento ambiental se disfarça de inclusão, mas, faticamente, funciona com elemento enfraquecedor dos mecanismos de controle ambiental em detrimento da lógica capitalista, bem como resulta em escanteamento da preservação dos recursos naturais. Assim, verifica-se que a terra, tratada como mercadoria dentro da lógica capitalista, é o eixo central das articulações políticas e econômicas que resultam na prevalência dos interesses privados sobre os princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente e ao bem comum.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse artigo foi trazer uma perspectiva de como a licença corretiva é um instrumento que reafirma a condição da terra enquanto uma mercadoria. Apresentamos uma breve consideração sobre a instituição da Lei 20.694/2019 do Estado de Goiás e sua diferença com a Lei 8.544/1978, pudemos verificar como a legislação

sobre licença sofreu significativas alterações, sobretudo com a inserção de nova modalidade de licença não prevista na legislação federal.

Analizamos o instituto e a natureza jurídica das licenças no direito brasileiro e adentramos na análise mais acurada da licença corretiva criada na legislação estadual. Partindo de pressupostos teóricos da hermenêutica de Gademar (1997) e na interpretação jurídica de Ávila (2004) e Guastini (2005), concluímos que a licença corretiva é um instrumento jurídico de sobreposição do interesse econômico a outros.

Esperamos que, com as análises, comparações e recortes teóricos, tenhamos demonstrado que a licença corretiva é resultado de uma ambivalência e de artimanhas de exclusão. Nosso objetivo, portanto, foi apresentar o instituto de licença corretiva, as possibilidades de interpretação da norma, com dois referenciais teóricos, demonstrando que a terra é apenas uma unidade de valor e a licença corretiva é um instrumento normativo que legitima o uso da terra enquanto mercadoria.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BENÍCIO, Márcio Lima. Natureza da Licença Ambiental, Revisão e Segurança Jurídica. *Revista Brasileira de Direito*, v. 10, n. 1, p. 68-77, 2014.

BRASIL. Constituição Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.833, de 7 de outubro de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10833.htm. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Institui a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 ago. 1981.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). *Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997*. Estabelece as diretrizes para o licenciamento ambiental no Brasil e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 dez. 1997.

BRUNO, Regina. *Um Brasil ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder*. Rio de Janeiro: Mauad Editora, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

CALSING, Renata de Assis. A teoria da norma jurídica e a efetividade do direito. *NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 32, n. 2, 2012, p. 289-300.

GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método*. Tradução de Flávio Paulo Meurer. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

GOIÁS (Estado). Lei nº 8.544, de 17 de outubro de 1978. *Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos do Estado de Goiás e dá outras providências*. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, GO, 17 out. 1978.

GOIÁS (Estado). Lei nº 20.694, de 26 de dezembro de 2019. *Dispõe sobre normas gerais para o Licenciamento Ambiental do Estado de Goiás e dá outras providências*. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, GO, 26 dez. 2019.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2011.

GUASTINI, Ricardo. *Das fontes às normas*. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2005.

HARVEY, David. *Os limites do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

PEREIRA, Viviane Magalhães. A hermenêutica de Schleiermacher e a questão da individualidade. *ARGUMENTOS*, Ano 4, n. 8, 2012.

SEVERINO, Cláudio Francisco. Prefácio de: BRUNO, Regina. *Um Brasil ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder*. Rio de Janeiro: Mauad Editora, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

WIENKE, Felipe Franz; LUNELLI, Carlos Alberto. Competência legislativa em matéria ambiental: um campo de indefinição no federalismo brasileiro. *Revista Meritum*, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 200-217, maio-ago. 2022. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v17i2.8993>.

SAWAIA, Bader (org.). *Artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.