

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITO E SUSTENTABILIDADE I**

**MARCIA ANDREA BÜHRING**

**JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH**

**RUBENS NAMAN RIZEK JÚNIOR**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRIO - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito e sustentabilidade I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Marcia Andrea Bühring, Jerônimo Siqueira Tybusch, Rubens Naman Rizek Júnior – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-329-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Sustentabilidade. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITO E SUSTENTABILIDADE I**

---

### **Apresentação**

#### **DIREITO E SUSTENTABILIDADE I**

Por:

Jerônimo Siqueira Tybusch - Universidade Federal de Santa Maria

Marcia Andrea Bühring - PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Rubens Naman Rizek Júnior - Universidade Mackenzie

...

A presente obra reúne os estudos que dialogam com os mais desafiadores problemas jurídicos contemporâneos, atravessando campos como o constitucionalismo, o direito penal ambiental, a criminologia verde, a justiça climática, a democracia no Sul Global, o meio ambiente digital, a proteção da biodiversidade, bem-estar animal, crise energética, retrofits sustentáveis, créditos de carbono, responsabilidade civil e penal, além de análises críticas da dogmática constitucional e da conformação do Estado brasileiro. Organizados a partir de diferentes perspectivas teóricas, ecológicas, críticas, decoloniais, sociológicas e jurídico-dogmáticas, os textos oferecem um panorama abrangente e sofisticado das intersecções entre meio ambiente, tecnologia, direitos fundamentais, modelos de desenvolvimento e rationalidades jurídicas emergentes. A diversidade temática revela a complexidade de enfrentar problemas como supressão de vegetação, uso de IA no monitoramento ambiental, governança climática, degradação ambiental de populações tradicionais, riscos ambientais, crimes contra a flora, participação internacional em eventos como a COP 30 e impactos da economia verde na regulamentação brasileira.

Trata-se de uma obra que demonstra maturidade acadêmica e compromisso institucional com a produção de conhecimento crítico e interdisciplinar. Cada capítulo propõe respostas inovadoras a dilemas estruturais do século XXI: da necessidade de fortalecer a justiça climática e os direitos socioambientais, à urgência de redesenhar políticas de energia, segurança alimentar, rastreabilidade pecuária, proteção da biodiversidade, gestão urbana sustentável e responsabilização penal por danos ambientais. O conjunto evidencia a potência

transformadora do direito quando articulado ao cuidado, à ética da responsabilidade e à construção de novas rationalidades jurídicas comprometidas com o futuro comum. Este volume, portanto, convida leitoras e leitores a percorrer caminhos que desafiam certezas, ampliam horizontes e reafirmam o papel do conhecimento jurídico na promoção de sociedades mais democráticas, sustentáveis e inclusivas.

Trabalhos Apresentados:

1. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA UMA GOVERNANÇA SOCIOAMBIENTAL EFICAZ, de Oziel Mendes de Paiva Júnior, analisa o licenciamento ambiental em articulação com outros instrumentos de gestão, examinando seus limites e potencialidades como mecanismos de tutela socioambiental. O estudo também considera os impactos da Lei nº 15.190/2025 na reconfiguração desse regime jurídico.
2. A CRESCENTE CONVERGÊNCIA ENTRE A GOVERNANÇA CORPORATIVA E A GOVERNANÇA CLIMÁTICA, de Carla Izolda Fiuza Costa Marshall e Luiza Torres dos Reis, investiga a aproximação entre Governança Corporativa e Governança Climática em razão da intensificação da crise ambiental. Demonstra como a Governança Corporativa, antes centrada exclusivamente no lucro, passou a incorporar princípios de sustentabilidade e critérios ESG, enquanto a Governança Climática, estruturada por organismos internacionais, coordena ações globais por meio de instrumentos como o Acordo de Paris e a Agenda 2030.
3. AS DIRETRIZES E A JUSTIÇA AMBIENTAL URBANA NA LEI BRASILEIRA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UMA ABORDAGEM SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA DA JUSTIÇA DE AMARTYA SEN, de Luis Alberto de Seixas Buttes e Nayana Shirado, examina a nova Lei de Licenciamento Ambiental, suas diretrizes e a promoção da justiça ambiental urbana. Analisa-se a relação entre licenciamento, debate público e agência cidadã, avaliando-se até que ponto esse instrumento contribui para a ampliação das liberdades substantivas defendidas por Amartya Sen.
4. BIOGÁS: INTERFACE ENTRE SANEAMENTO E ENERGIA, de Loyana Christian de Lima Tomaz, analisa o enquadramento jurídico do biogás no Brasil e sua articulação com políticas de saneamento, resíduos sólidos e energia. Baseado em pesquisa qualitativa, o estudo revisita a legislação aplicável, incluindo as Leis nº 11.445/2007, 14.026/2020, 12.305 /2010 e o Decreto nº 11.003/2022.

**5. DESAFIOS, ESTRATÉGIAS E O PAPEL DA GOVERNANÇA E DA LEGISLAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DE SOCIEDADES RESILIENTES**, de Jade Thomaz Veloso, analisa a adaptação às mudanças climáticas como estratégia indispensável à mitigação de impactos do aquecimento global. Examina abordagens como infraestrutura verde, planejamento urbano sustentável e fortalecimento dos sistemas de saúde.

**6. DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E AS PERSPECTIVAS NA AMAZÔNIA**, de Verena Feitosa Bitar Vasconcelos e André Fernandes de Pontes, discute como os avanços tecnológicos têm reconfigurado dimensões econômicas, sociais, políticas e culturais da sociedade contemporânea, destacando impactos específicos sobre a região amazônica.

**7. DIÁLOGO DAS FONTES ENTRE SISTEMA COOPERATIVISTA E ESG: MIGRANDO À ECONOMIA CIRCULAR A FIM DE CONCRETIZAR OS OBJETIVOS DE SUSTENTABILIDADE DO MILÊNIO**, de Daniele Weber S. Leal, analisa a convergência entre práticas ESG e o cooperativismo, enfatizando a economia circular como meio de fortalecimento da sustentabilidade e de preservação dos princípios cooperativos.

**8. DIREITO CONSTITUCIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: HABERMAS E O DÉFICIT DEMOCRÁTICO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO PL Nº 2.159/21**, de Rosangela Pereira Gonçalves Brigagão, realiza análise crítica do Projeto de Lei nº 2.159/2021 a partir da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas, demonstrando como a restrição à participação social fragiliza a democracia ambiental e ameaça o art. 225 da Constituição.

**9. EVOLUÇÃO DA GOVERNANÇA CLIMÁTICA EM MINAS GERAIS: DO PEMC AO PLAC-MG E OS AVANÇOS DO MRV CLIMÁTICO E DO CIMC**, de Renata Maria de Araujo, examina a evolução da política climática em Minas Gerais, desde o Plano de Energia e Mudanças Climáticas até o PLAC-MG (2022). Analisa a criação do sistema de MRV Climático e do CIMC (2024), ressaltando o fortalecimento da governança intersetorial.

**10. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, PEGADA HÍDRICA E CIDADES INTELIGENTES: DESAFIOS JURÍDICO-AMBIENTAIS CONTEMPORÂNEOS E O PROTAGONISMO FEMININO NA ERA DIGITAL**, de Talissa Truccolo Reato e Cátia Rejane Mainardi Liczbinski, apresenta análise crítica dos impactos ambientais da inteligência artificial, especialmente sua pegada hídrica, e de seus efeitos na configuração das cidades inteligentes, sob a ótica dos desafios jurídico-ambientais e da liderança feminina no setor.

11. OS IMPACTOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NAS POPULAÇÕES VULNERÁVEIS, de Anna Paula Bagetti Zeifert, Elenise Felzke Schonardie e Vitória Agnoletto, analisa os efeitos das mudanças climáticas sobre populações vulneráveis, com ênfase em pessoas idosas, evidenciando como fatores fisiológicos e socioeconômicos ampliam sua vulnerabilidade a eventos extremos.
12. POR UMA NOVA ÉTICA AMBIENTAL CAPAZ DE PROMOVER E GARANTIR A SUSTENTABILIDADE, de Glaucio Puig de Mello Filho, discute a relação entre ética ambiental e sustentabilidade, argumentando que a noção contemporânea de sustentabilidade implica uma transformação ética profunda vinculada à proteção da vida e dos ecossistemas.
13. RESILIÊNCIA DAS CIDADES: SOLUÇÕES BASEADAS NA NATUREZA PARA A ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA E A CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADE-ESPONJA. O CASO DE CURITIBA, de Maria Érica Batista dos Santos, Cleber Ferrão Corrêa e Edson Ricardo Saleme, investiga como a implementação de Soluções Baseadas na Natureza pode fortalecer a resiliência urbana em Curitiba, especialmente por meio do conceito de cidade-espónja diante da intensificação de eventos extremos.
14. SUSTENTABILIDADE E POVOS ORIGINÁRIOS: A GARANTIA DO USUFRUTO EXCLUSIVO INDÍGENA NO ENFRENTAMENTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS, de Igor Barros Santos e Roberta Amanajas Monteiro, discute a justiça climática à luz da situação dos povos indígenas, destacando a desproporção entre sua baixa contribuição à crise ambiental e os graves impactos sofridos. Enfatiza-se a importância dos saberes tradicionais e da proteção jurídica dos territórios.
15. SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA BRASILEIRA SOB A LENTE DA MORFOLOGIA SOCIAL DE ÉMILE DURKHEIM, de Altiza Pereira de Souza, analisa a relação entre sustentabilidade e morfologia social, destacando como os fundamentos durkheimianos permitem compreender as estruturas sociais que orientam a construção do conhecimento e das práticas ambientais na Amazônia.
16. TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NO BRASIL: RENOVABIO E OS DESAFIOS DA DESCARBONIZAÇÃO, de Alice Dorneles Martins, Daiane Borowicz e Jaqueline Rodrigues Oliveira, examina os desafios jurídicos, econômicos e ambientais da transição energética brasileira, destacando o papel estratégico dos biocombustíveis e do RenovaBio na redução das emissões e na promoção de um modelo de baixo carbono.

São Paulo, Novembro de 2025.

Jerônimo Siqueira Tybusch - Universidade Federal de Santa Maria

Marcia Andrea Bühring - PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Rubens Naman Rizek Júnior - Universidade Mackenzie

**DIREITO CONSTITUCIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS:  
HABERMAS E O DÉFICIT DEMOCRÁTICO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL  
NO PL Nº 2159/2021**

**CONSTITUTIONAL LAW AND ENVIRONMENTAL PUBLIC POLICIES:  
HABERMAS AND THE DEMOCRATIC DEFICIT OF ENVIRONMENTAL  
LICENSING IN BILL Nº 2.159/2021**

**Rosangela Pereira Gonçalves Brigagão**

**Resumo**

O artigo analisa criticamente o Projeto de Lei nº 2.159/21, que pretende instituir a Lei Geral do Licenciamento Ambiental, à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas. Busca-se demonstrar de que modo a redução dos canais de participação popular implica não apenas alteração procedural, mas enfraquecimento estrutural da democracia ambiental e ameaça ao art. 225 da Constituição Federal. Para tanto, mobilizam-se os conceitos de facticidade e validade, autonomia cooriginária e poder comunicativo, articulando- os às críticas de Lubenow, à noção de sociedade de risco de Beck e ao Antropoceno descrito por Artaxo. Também se examinam as contribuições de Boyd e Etemire, bem como tratados internacionais como Aarhus, Escazú, Acordo de Paris, Agenda 2030 e a Declaração dos BRICS. O estudo, de natureza qualitativa e teórico-normativa, baseia- se em revisão bibliográfica, documental e em pareceres técnicos, com destaque para o Observatório do Clima. Conclui-se que o PL nº 2.159/21 consagra um retrocesso democrático ao privilegiar a racionalidade instrumental em detrimento da legitimidade comunicativa, produzindo insegurança jurídica, exclusão de grupos vulneráveis e contradições entre os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e sua prática doméstica.

**Palavras-chave:** Direito ambiental, Políticas públicas, Participação popular, Democracia deliberativa, Habermas

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article critically analyzes Bill nº 2.159/21, which seeks to establish Brazil's General Environmental Licensing Law, through the lens of Jürgen Habermas's theory of communicative action. It argues that the reduction of participatory mechanisms entails not merely a procedural modification but a structural weakening of environmental democracy and a direct threat to Article 225 of the Brazilian Constitution. To support this claim, the study mobilizes Habermasian categories such as facticity and validity, co-original autonomy, and communicative power, alongside Lubenow's critiques, Beck's risk society, and Artaxo's Anthropocene. It also incorporates contributions from Boyd on the rights of nature and Etemire's comparative analysis of the Escazú Agreement, as well as international instruments such as the Aarhus Convention, Escazú, the Paris Agreement, the 2030 Agenda, and the BRICS Declaration. The research, qualitative and theoretical-normative in nature, is based on

bibliographic and documentary review, in addition to technical reports, notably from the Climate Observatory. The article concludes that Bill nº 2.159/21 embodies a democratic setback by privileging instrumental rationality over communicative legitimacy, thereby generating legal uncertainty, excluding vulnerable groups, and producing contradictions between Brazil's international commitments and its domestic legal practices.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Environmental law, Public policies, Popular participation, Deliberative democracy, Habermas

## INTRODUÇÃO

O debate sobre o Projeto de Lei nº 2.159/21, que pretende instituir a Lei Geral do Licenciamento Ambiental, expõe um momento decisivo para o constitucionalismo brasileiro.

Ao mesmo tempo em que o Brasil é signatário de tratados internacionais que reforçam a democracia ambiental, como o Acordo de Escazú, o Acordo de Paris e a Agenda 2030, internamente o legislativo propõe mudanças que tendem a reduzir a participação popular e a flexibilizar instrumentos de proteção ambiental.

Esse paradoxo evidencia a tensão entre os compromissos internacionais de governança democrática em questões ambientais e as regressões internas que podem fragilizar o texto do art. 225 da Constituição Federal, que atribui tanto ao Poder Público quanto à coletividade o dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

A trajetória constitucional brasileira reforça esse entendimento. Como observa Santilli (2012), a Constituição de 1988 consolidou um novo paradigma de direitos socioambientais, no qual a participação social se constitui como eixo estruturante da justificação inclusiva.

Nesse sentido, a supressão ou redução de espaços de deliberação coletiva, como proposto pelo PL nº 2.159/21, não pode ser vista apenas como uma modificação processual, mas sim como ameaça ao modelo de Estado Democrático de Direito instituído pela Carta Magna de 1988.

E para compreender tais desafios, este artigo traz a contribuição da teoria da ação comunicativa de Habermas<sup>2</sup>, segundo a qual a legitimidade normativa do direito se fundamenta em processos discursivos desvinculados de pressões externas, nos quais os cidadãos possam se reconhecer como coautores das normas que os vinculam.

Além dessa base teórica, as contribuições de Beck (2011) sobre a sociedade de risco<sup>3</sup> e de Artaxo (2014) sobre o Antropoceno<sup>4</sup> contextualizam o desafio de governança ambiental em uma era de incertezas globais e limites planetários.

---

<sup>2</sup> A teoria da ação comunicativa, de Jürgen Habermas, entende que a validade do direito não se reduz à sua facticidade, mas depende do reconhecimento obtido em processos discursivos livres de coerção, nos quais se articula a autonomia privada e pública dos cidadãos (Habermas, 1997)

<sup>3</sup> Ulrich Beck, em sua obra *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*, argumenta que a modernidade produz riscos globais e invisíveis, como os ambientais e tecnológicos, que não podem ser controlados apenas por mecanismos tradicionais de regulação estatal. Esses riscos são difusos, intergeracionais e transnacionais, exigindo novas formas de governança pluralista e participativa (Beck, 2011).

<sup>4</sup> Paulo Artaxo, ao tratar do Antropoceno, destaca que a ação humana alcançou escala geológica, alterando ciclos naturais e ameaçando os limites planetários. Essa nova era evidencia a urgência de respostas políticas e jurídicas que levem em conta a interdependência entre sistemas sociais e naturais, sob pena de comprometer a sustentabilidade da vida no planeta (Artaxo, 2014).

A partir desses pilares, o presente artigo se fundamenta na seguinte questão de pesquisa: em que medida a teoria da ação comunicativa de Habermas evidencia os impactos do PL nº 2.159/21 sobre a participação popular nos processos decisórios ambientais, especialmente no que toca à efetividade do art. 225 da Constituição Federal e à legitimidade democrática do Estado de Direito?

A hipótese que orienta o estudo é que o referido projeto de lei representa não apenas uma alteração procedural, mas um enfraquecimento estrutural da democracia ambiental, ao deslocar o direito de sua dimensão comunicativa para um registro meramente instrumental, em contradição com a proposta constitucional de 1988 e com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

O objetivo central é analisar criticamente o PL nº 2.159/21 a partir da teoria habermasiana, destacando seus impactos sobre a sustentação jurídica representativa e constitucional do direito ambiental. Para isso, três objetivos específicos são delineados: (i) contextualizar o processo legislativo e identificar os dispositivos do PL que afetam a participação social prevista no art. 225 da Constituição Federal; (ii) relacionar tais aspectos à concepção habermasiana de democracia deliberativa e ao princípio constitucional da vedação ao retrocesso democrático; e (iii) discutir, à luz da literatura socioambiental brasileira e internacional, as implicações desse enfraquecimento participativo para a governança ambiental, diante dos compromissos internacionais assumidos pelo país, no contexto da sociedade de risco e do Antropoceno.

Metodologicamente, a pesquisa é de natureza qualitativa e teórico-normativa, baseada na análise bibliográfica e documental. Foram selecionados como referenciais teóricos centrais a teoria da ação comunicativa de Habermas, a noção de sociedade de risco de Beck e os estudos de Artaxo sobre o Antropoceno, além de aportes nacionais em direito socioambiental (Santilli, Antunes e Artigas, Gordilho, Assis, Miranda) e críticas de Lubenow à democracia deliberativa. No plano internacional, incorporam-se Boyd (direitos da natureza e inovação igualitária) e Etemire (análise comparativa do Acordo de Escazú), de modo a enquadrar os compromissos multilaterais do Brasil e seus reflexos sobre participação e validação. Complementarmente, foram examinados documentos normativos (Constituição de 1988, legislação ambiental e o PL nº 2.159/21), tratados internacionais (Aarhus, Escazú, Acordo de Paris, Agenda 2030, Declaração dos BRICS) e pareceres técnicos, como o do Observatório do Clima, cuja pertinência reside na avaliação dos impactos institucionais e democráticos do licenciamento ambiental.

Para desenvolver esta análise, o artigo organiza-se em cinco seções, além desta introdução e da conclusão. Na segunda seção, apresenta-se o marco teórico, fundamentado na teoria da ação comunicativa de Habermas, bem como nos aportes de Beck sobre a sociedade de risco e de Artaxo sobre o Antropoceno. A terceira seção discute a participação popular no contexto constitucional brasileiro e as alterações propostas pelo PL nº 2.159/21, com especial atenção ao enfraquecimento dos canais deliberativos. A quarta seção analisa o paradoxo entre compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como Escazú, Paris, Agenda 2030 e BRICS, e o desmonte institucional representado pela proposta legislativa. A quinta seção examina as consequências institucionais do projeto de lei, discutindo suas tensões com a Constituição de 1988, a jurisprudência constitucional e os princípios da democracia ambiental. Por fim, a conclusão retoma os resultados, avalia a hipótese inicial e indica caminhos para futuras pesquisas.

## **2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS: AÇÃO COMUNICATIVA, RISCOS GLOBAIS E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA**

A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas oferece um marco normativo indispensável para avaliar a legitimidade representativa do direito ambiental.

Ao situar o direito entre facticidade e validade, Habermas (1997) explicita que a força coercitiva da norma jurídica não garante, por si só, aceitação social. Para ser reconhecida como válida, a norma deve resultar de processos discursivos inclusivos, nos quais todos os afetados tenham oportunidade de participar em condições de igualdade.

O desafio do licenciamento ambiental no Brasil é exatamente esse: transformar normas jurídicas em instrumentos legitimados pela deliberação inclusiva, e não apenas em mecanismos formais de coerção administrativa.

Nesse sentido, o PL nº 2.159/21 propõe uma ruptura estrutural. Ao prever hipóteses de dispensa de licenciamento, prazos curtos e restrição de audiências públicas, ele privilegia a facticidade (a dimensão impositiva do direito), em detrimento da validade, que depende do reconhecimento dos cidadãos.

A fundamentação legal no licenciamento ambiental deixa de ser construída coletivamente e passa a ser substituída pela autoridade do Estado e pelos interesses de setores econômicos, resultando em um enfraquecimento democrático que afronta o espírito participativo do art. 225 da Constituição de 1988.

A crítica se consolida quando se observa a noção habermasiana de autonomia cooriginária. Habermas sustenta que a autonomia privada (liberdades subjetivas) e a autonomia pública (participação cidadã) não existem isoladamente, mas se reforçam mutuamente.

O constituinte de 1988 incorporou essa lógica ao reconhecer que a proteção ambiental é dever compartilhado entre Estado e coletividade, como dispõe o caput do artigo 225 da CF: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (Brasil, 1988)

Ao enfraquecer os canais de deliberação, o PL rompe essa cooriginação: os indivíduos permanecem titulares de direitos formais, mas perdem a possibilidade de exercer sua liberdade como coautores das normas que os vinculam.

O resultado é a transformação da cidadania ambiental em formalidade esvaziada, descolada da prática deliberativa que a sustenta.

A noção de poder comunicativo<sup>5</sup> aprofunda ainda mais essa perspectiva. Habermas distingue a influência exercida nas esferas públicas informais da sua conversão em poder institucionalizado capaz de orientar o sistema político e administrativo.

Esse processo, já precário em sociedades desiguais, é radicalmente comprometido por propostas legislativas que marginalizam conselhos, colegiados e audiências públicas. Como propõe o projeto de lei em estudo, seu texto não apenas reduz a participação, mas bloqueia a conversão da influência social em decisões administrativas legítimas.

O direito, nesse contexto, deixa de ser mediador entre sociedade e Estado e passa a ser instrumentalizado como ferramenta de dominação técnica e econômica.

É aqui que as críticas de Lubenow (2010) merecem destaque como contraponto. Para o autor, a democracia deliberativa habermasiana é excessivamente idealizada e tende a subestimar as desigualdades de poder econômico, político e social que estruturam a esfera pública.

O PL nº 2.159/21 materializa essa crítica: ao enfraquecer os canais de deliberação, ele reforça a assimetria entre atores sociais, permitindo que os setores mais poderosos capturem o processo decisório.

---

<sup>5</sup> Para Habermas, o poder comunicativo não se confunde com coerção administrativa ou com influência social, mas consiste na capacidade de argumentos racionais, aceitos em processos discursivos livres de dominação, orientarem a formação da vontade coletiva. É por meio dele que as esferas públicas informais podem converter decisões legítimas no sistema político (Habermas, 1997)

O poder comunicativo das minorias é neutralizado pelo poder social dos grupos econômicos hegemônicos e pelo poder administrativo, confirmado a advertência de que, em contextos desiguais, a esfera pública dificilmente funciona como arena inclusiva.

Essa erosão da deliberação democrática, que se manifesta na captura dos processos decisórios por interesses de setores mais organizados e com mais recursos, é reforçada pelas observações de Lubenow (2010). O autor destaca que, mesmo no modelo das eclusas<sup>6</sup>, concebido para canalizar o poder comunicativo em decisões administrativas, Habermas optou por reproduzir um modelo de tomada de decisão que ainda se mantém representativo.

Essa inclinação para um modelo representativo, em vez de uma democratização interna do sistema, encontra um eco preocupante no PL nº 2.159/21. Ao centralizar as decisões e reduzir os espaços de deliberação genuína, o projeto de lei perpetua uma estrutura onde a participação é mais formal do que substantiva, mantendo um viés representativo que não garante a inclusão equitativa de todas as vozes e saberes.

No entanto, é importante ressaltar que a teoria habermasiana não ignora tais riscos. Em sua obra *Direito e Democracia*, Habermas reconhece que o poder comunicativo pode ser bloqueado por estruturas sociais resistentes ao diálogo, configurando disfunções atuais.

Nesse sentido, Alberto observa que a própria teoria habermasiana admite a possibilidade de bloqueios estruturais que impedem a formação discursiva da vontade coletiva:

Especificamente no caso do direito responsável pela regulação do poder administrativo, o projeto de constitucionalização democrática visa ao incremento de uma racionalidade comunicativa que, dependendo da proceduralização de mecanismos racionais (necessariamente públicos) de formação da vontade soberana, supera a racionalidade instrumental do poder administrativo, por meio da conjugação do exercício desse poder a procedimentos de criação e controle social impulsionados a partir da interação social do mundo da vida. (Alberto, 2019, p. 498).

O texto do projeto de lei em estudo pode ser lido, a partir desse entendimento, como um exemplo concreto do que acontece na realidade de forma recorrente: a primazia da racionalidade administrativa sobre os espaços de deliberação, quando a promessa de participação social é substituída por decisões burocráticas de caráter técnico, orientadas pela lógica da eficiência e do mercado, sob o viés econômico.

---

<sup>6</sup> Na engenharia hidráulica, esclusas são dispositivos que controlam o fluxo de água em canais, abrindo-se ou fechando-se para permitir a passagem entre níveis diferentes. Habermas utiliza essa metáfora para explicar como certos mecanismos institucionais funcionam como “portas” que podem permitir ou bloquear a entrada dos fluxos comunicativos da sociedade civil no sistema político. Quando essas esclusas permanecem fechadas, os argumentos sociais não chegam a se converter em poder comunicativo; abertas, permitem que a deliberação pública influencie a formação da vontade política. Lubenow (2010) ressalta que o fechamento dessas esclusas traduz a fragilidade da democracia deliberativa, revelando como desigualdades e estruturas de poder limitam a permeabilidade entre sociedade e instituições.

Esse diagnóstico encontra respaldo na crítica habermasiana ao “falso realismo”<sup>7</sup>. Trata- se da crença de que a validação normativa pode ser substituída por soluções rápidas, eficientes e tecnicamente adequadas.

O discurso de que o licenciamento ambiental precisa ser simplificado para destravar o desenvolvimento aparece recorrentemente nas justificativas do Projeto de Lei nº 2.159/21 (Brasil, 2021) e em análises de seus defensores (Antunes e Artigas, 2025) e ilustra essa ideia: ao reduzir a justificação a uma questão de eficiência administrativa, ignora-se que a construção de normas ambientalmente robustas exige deliberação pública, especialmente em sociedades plurais e desiguais como a brasileira.

Ao lado de Habermas e Lubenow, os aportes de Beck (2011) e Artaxo (2014) ampliam o horizonte dessa crítica. A sociedade de risco de Beck lembra que os riscos ambientais são globais, invisíveis e intergeracionais, exigindo formas de deliberação ampliada que transcendam a técnica e integrem diferentes perspectivas.

O Antropoceno, descrito por Artaxo, radicaliza esse argumento: diante da possibilidade de transgressão dos limites planetários, a exclusão de vozes sociais não é apenas uma crise de representatividade, mas uma estratégia insustentável.

Partindo deste arcabouço, conclui-se que a teoria habermasiana, tensionada pelas críticas de Lubenow e complementada por Beck e Artaxo, oferece uma premissa para avaliar o PL nº 2.159/21: a credibilidade constitucional e representativa do direito ambiental depende da ampliação, e não da restrição, dos processos de participação.

O projeto de lei não apenas confirma a fragilidade da democracia deliberativa brasileira, mas exemplifica como o direito pode ser instrumentalizado em favor de interesses dominantes, neutralizando o poder comunicativo e aprofundando desigualdades estruturais.

### **3 PARTICIPAÇÃO POPULAR E O PL Nº 2.159/21**

Como visto na seção anterior, a Constituição de 1988 consolidou um paradigma socioambiental no qual a participação social é elemento estruturante da credibilidade da deliberação coletiva na proteção ao meio ambiente.

---

<sup>7</sup> Para Habermas, o “falso realismo” ocorre quando o direito é reduzido a mero instrumento de eficiência, ignorando sua dimensão normativa. Normas impostas apenas pela facticidade perdem consistência jurídica e acabam gerando mais conflitos e instabilidade (Habermas, 1997).

Preleciona Santilli (2012) que a Carta Magna reconheceu os novos direitos socioambientais coletivos e difusos como inseparáveis da inclusão cidadã, fazendo da participação não apenas um mecanismo político, mas um dever constitucional.

Essa escolha do legislador originário de 1988 instituiu no Brasil um constitucionalismo deliberativo, onde a proteção ambiental depende do engajamento ativo da sociedade civil. A proposta legislativa do licenciamento, ao restringir tais canais de participação, rompe esse pacto e fragiliza o equilíbrio democrático que a Constituição buscava instituir.

O processo legislativo em curso não é uma ação isolada, mas parte de uma trajetória de ascensão e retração da participação social no Brasil. Como analisa Miranda (2023), a promulgação da Constituição em 1988 e os anos subsequentes marcaram a expansão de conselhos, audiências e instrumentos de deliberação cidadã, mas as últimas décadas vêm assistindo ao desmonte dessas estruturas, com cortes orçamentários e esvaziamento institucional.

O autor, ao analisar a trajetória institucional da participação no Brasil, descreve com precisão esse movimento de expansão e posterior retração, em especial no período anterior ao atual do presidente Lula (2023- ):

Contudo, se o Brasil não testemunhou o extremo radicalmente democrático da participação social, é fato é que entre 2019 e 2022, período que compreende o Governo Jair Bolsonaro, o país presenciou o oposto, ou seja, um projeto de desmonte da participação social, que terminou por vitimar as minorias. Isso porque, por não conseguirem uma representatividade na classe política eleita, as minorias – pretos, pobres, periféricos, usuários de serviços públicos, mulheres, indígenas etc. – são os grupos que mais dependem dos órgãos participativos, inerentemente inclusivos e plurais. (Miranda, 2023, p. 11).

O PL nº 2.159/21 deve ser lido nesse contexto de regressão: ao reduzir colegiados e audiências públicas, propõe a consolidação em lei da tendência de enfraquecimento da democracia participativa, transferindo o peso das decisões para espaços deliberativos de perfil técnico, pouco permeáveis ao controle social.

Essa fragilização tem consequências práticas que vão além da esfera procedural. Como alerta Christiane Costa Assis (2021), a democracia ambiental fracassa quando não rompe a barreira da invisibilidade que recai sobre comunidades vulneráveis, que não chegam a ser considerados sujeitos plenos de direitos.

O PL, ao reduzir ainda mais os mecanismos de participação, cria condições para a repetição dessas situações, tornando o silêncio institucional cúmplice da injustiça ambiental.

Partindo dessa premissa, Assis evidencia como os riscos ambientais recaem de maneira desproporcional sobre os grupos mais vulneráveis:

As tragédias ambientais evidenciam a estreita relação entre exclusão social e invisibilidade ambiental, apontando a necessidade de fortalecimento dos direitos ambientais como elemento transformador da realidade social. Trata-se de instrumento de justiça socioambiental capaz de dar voz política às minorias e, assim sendo, tais direitos não podem ser subjugados em face dos demais direitos fundamentais. (Assis, 2021, p. 363).

Os desastres socioambientais de Mariana (2015) e Brumadinho (2019) são exemplos deste cenário: populações atingidas foram relegadas à margem dos processos decisórios, tendo suas vozes ignoradas antes, durante e depois das tragédias.

Ruiz et al (2025) ressaltam:

Em Mariana, a governança pré e pós-desastre foi marcada por conflitos institucionais e pela falta de participação efetiva das comunidades afetadas. (...) A ausência de representação direta das vítimas no processo decisório (...) resultou em reparações que foram criticadas e contestadas por prefeitos e pelas populações atingidas. (Ruiz et al, 2025, s.p)

Esse debate se articula ainda com as ações judiciais em matéria ambiental, entendida como um instrumento para tensionar o sistema jurídico e exigir maior coerência entre proteção ambiental e direitos fundamentais. Ao examinar casos paradigmáticos, Lima Jr., Hogemann e Dantas (2023) mostram que a litigância em matéria socioambiental não é apenas uma arena de disputa judicial, mas um campo de produção de sentidos jurídicos sobre democracia e sustentabilidade, que expõe a exclusão de vozes:

(...) a litigância em direitos humanos e meio ambiente não pode ser eficazmente efetivada sem considerar a complexidade de costumes, saberes e perspectivas das comunidades afetadas. A exclusão ou marginalização desses saberes pode levar a decisões que, embora tecnicamente sólidas, são socialmente injustas e ambientalmente insustentáveis. (Lima Jr., Hogemann e Dantas, 2023, p. 23).

Ao restringir consultas públicas, o PL marginaliza ainda mais esses grupos vulneráveis, reforçando a desigualdade estrutural do acesso à deliberação. O que está em jogo não é apenas a representatividade cidadã, mas a própria eficácia normativa: decisões tomadas sem a escuta de quem convive com os territórios e são diretamente impactados por mudanças, são decisões frágeis, distantes da realidade concreta e propensas a falhar na prevenção de danos.

O Observatório do Clima<sup>8</sup> explica detalhadamente, em parecer publicado sob sua coordenação, que as mudanças propostas pela nova lei de licenciamento ambiental não apenas simplificam procedimentos, mas alteram substancialmente a dinâmica da participação social.

---

<sup>8</sup> O Observatório do Clima é a principal rede nacional de organizações da sociedade civil dedicada à agenda climática brasileira. Fundado em 2002, reúne mais de 130 entidades ambientalistas, institutos e movimentos sociais, com atuação em geração de dados (como o SEEG – Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa), litigância climática, incidência política e mobilização social para enfrentar as mudanças climáticas. A atuação do OC se pauta na produção científica orientada à ação e na defesa de políticas climáticas transparentes e inclusivas (Observatório do Clima, 2025).

Como apontam Sánchez e Fonseca (2025), autores do parecer, a dispensa de licenciamento em determinados casos, a redução dos prazos para manifestações e a limitação das audiências públicas enfraquecem a possibilidade de comunidades locais, povos tradicionais e grupos vulneráveis influenciarem decisões que afetam diretamente seus territórios.

A consequência é uma contradição: em nome da eficiência, produz-se mais exposição, mais litígios e mais incerteza para investidores e comunidades. A exclusão representativa, longe de ser solução, transforma-se em problema institucional.

Esse diagnóstico se conecta ao papel dos colegiados ambientais<sup>9</sup>. Como observa Gordilho (2014), esses espaços são centrais para articular saberes técnicos e sociais, funcionando como arenas de integração entre ciência, direito e experiência comunitária.

O projeto de lei em estudo, ao reduzir sua relevância, desarticula o mecanismo que permite converter a influência social em poder comunicativo institucionalizado, agravando o que Habermas chamaria de déficit deliberativo. A política ambiental, nesse cenário, deixa de ser fruto de diálogo e passa a ser ato de autoridade, enfraquecendo a legitimidade normativa.

É nesse ponto que surge o debate mais intenso. Para defensores do projeto, como Paulo de Bessa Antunes e Priscila Artigas (2025), a simplificação do licenciamento não é involução, mas modernização: ao liberar empreendimentos de baixo impacto de ritos complexos, o Estado estaria garantindo maior racionalidade e eficiência.

Os autores argumentam:

Fato é que o ordenamento jurídico brasileiro necessita de uma norma geral para racionalizar a legislação brasileira em torno do licenciamento ambiental. Afinal, a proliferação de normas em todos os níveis da federação gera burocracia excessiva, elevados custos no processo, falta de clareza de procedimentos, alta atuação discricionária de agentes, superposição de competências e longo e desnecessário tempo para a implantação e operação de empreendimentos e atividades econômicas. (Antunes e Artigas, 2025, s.p)

Trata-se, porém, de uma visão centrada na racionalidade instrumental<sup>10</sup>, que privilegia cálculos de custo-benefício em detrimento da validade comunicativa. Embora legítima como preocupação com a celeridade administrativa, essa posição ignora que eficiência sem participação gera, na prática, normas frágeis e questionadas.

---

<sup>9</sup> Os colegiados ambientais, segundo Gordilho, são instâncias de participação social que buscam democratizar a gestão ambiental, permitindo que diferentes atores: Estado, sociedade civil, comunidades locais e setor produtivo, compartilhem a deliberação sobre políticas e decisões ambientais. Seu papel central é assegurar que a pluralidade de vozes seja considerada, reduzindo a assimetria de poder entre especialistas e populações diretamente afetadas (Gordilho, 2019).

<sup>10</sup> Para Habermas, a racionalidade instrumental refere-se à forma de ação orientada à obtenção de resultados e ao cálculo de meios eficientes para fins previamente dados. Diferencia-se da racionalidade comunicativa, pois não busca o entendimento mútuo, mas a eficácia estratégica, podendo reduzir o direito a mero instrumento de controle social (Habermas, 1997).

Como resultado, a análise da participação popular neste contexto revela que a alteração proposta pela nova lei de licenciamento não é apenas ajuste processual: trata-se de um enfraquecimento institucional que ameaça reproduzir, em escala ampliada, as condições de invisibilidade e exclusão já vistas em tragédias ambientais.

Além disso, mais do que fragilizar a democracia, cria-se um cenário de instabilidade jurídica e social, no qual a ausência de voz se converte em risco de novas injustiças ambientais.

#### **4 O PARADOXO DA PARTICIPAÇÃO: COMPROMISSOS INTERNACIONAIS E RETROCESSOS INTERNOS**

O Brasil tem buscado se projetar no cenário internacional como um dos países protagonistas da governança ambiental e a adesão do Brasil ao Acordo de Paris (2015), à Agenda 2030 da ONU e à Declaração dos BRICS de 2025, entre outros, mostram o compromisso do Estado em alinhar sua ordem interna aos pactos multilaterais de sustentabilidade, cooperação e inclusão.

O Acordo de Escazú (2021)<sup>11</sup>, assinado pelo Brasil em setembro de 2018, mas ainda não ratificado, é o mais emblemático: além de consolidar o tripé da democracia ambiental - acesso à informação, participação e justiça (inspirado na Convenção de Aarhus<sup>12</sup>), ele inova ao incluir a proteção de defensores ambientais, reconhecendo que a repressão e a violência contra lideranças comunitárias são obstáculos estruturais à efetivação da democracia ambiental na América Latina.

Particularmente, a Convenção de Aarhus (1998) reforça a necessidade de que o público seja informado adequadamente na fase inicial de um processo de tomada de decisões em matéria ambiental, garantindo que a participação ocorra o mais cedo possível no processo, quando todas as alternativas estiverem disponíveis e possa haver uma participação efetiva da sociedade.

---

<sup>11</sup> O Acordo de Escazú, firmado em 2018 sob a égide da CEPAL, é o primeiro tratado ambiental da América Latina e do Caribe e o único no mundo a prever mecanismos específicos de proteção a defensores ambientais. Seu eixo central é o chamado tripé de Aarhus: acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em questões ambientais (CEPAL, 2018)

<sup>12</sup> A Convenção de Aarhus (1998), firmada no âmbito da Comissão Econômica para a Europa da ONU, estabeleceu o chamado *tripé de direitos ambientais*: acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em matéria ambiental. O Acordo de Escazú (2018), inspirado em Aarhus e adaptado à realidade latino-americana, incorporou ainda a proteção de defensores ambientais. A relação entre os dois instrumentos evidencia a consolidação de parâmetros internacionais de democracia ambiental, que contrastam com o enfraquecimento participativo proposto pelo PL nº 2.159/21.

Esse acesso à informação e a intervenção desde o início são vistos como elementos indispensáveis para escolhas públicas e privadas bem-informadas, visando padrões mais elevados de qualidade de vida.

A Convenção propõe um mecanismo robusto e elaborado para viabilizar a produção e o acesso à informação, a participação e a influência da sociedade nos processos de decisão ambientalmente importantes, demandando transparência e responsabilidade dos setores de governança.

Esse panorama normativo global contrasta com o que se observa no plano doméstico. O texto proposto para a nova lei de licenciamento ambiental, ao limitar a participação social e flexibilizar exigências para concessão de licenças, caminha em direção oposta àquilo que o Brasil defende no cenário internacional.

Enquanto o país, que discursivamente afirma liderar a agenda da participação e da sustentabilidade, a proposta prevê medidas que reduzem a inclusão igualitária em processos decisórios ambientais.

O que vemos é que, contrariando a orientação dos tratados internacionais, o projeto da lei de licenciamento ambiental apresenta limitações significativas na concretização desses pilares, especialmente no que tange ao acesso à informação e à participação da sociedade em fases cruciais.

Conforme apontado pelo Observatório do Clima em seu parecer (Sánchez e Fonseca, 2025), o projeto de lei promove uma participação pública insuficiente ao, por exemplo, não prever a participação pública na fase de determinação do escopo e Termos de Referência<sup>13</sup> (TR) do licenciamento.

Essa ausência é um enfraquecimento evidente, pois impede que as comunidades afetadas e a sociedade civil influenciem as diretrizes e o conteúdo dos estudos ambientais desde sua concepção, comprometendo a capacidade de influência efetiva na fase inicial.

Soma-se a esse ponto, o fato que o PL não exige que o Relatório de Impacto Ambiental<sup>14</sup> (RIMA) seja escrito em linguagem acessível e que seja de fácil compreensão por leigos, o que limita substancialmente a publicidade de informação que possa facilitar a participação social.

---

<sup>13</sup> No contexto do licenciamento ambiental, o Termo de Referência (TR) é o documento que define o escopo e o conteúdo dos estudos ambientais exigidos. O PL nº 2.159/2021 centraliza esse poder na autoridade licenciadora, e o Observatório do Clima alerta que tal desenho pode restringir a abrangência das análises e fragilizar a autoridade das decisões ambientais (Sánchez e Fonseca, 2025).

<sup>14</sup> O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) é o documento que apresenta, de forma acessível à sociedade, os resultados do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), indicando as consequências positivas e negativas de um empreendimento e servindo de base para audiências públicas e processos de participação social (Brasil, 1986).

A clareza e a acessibilidade da informação são fundamentais para que a deliberação pública seja efetiva e para que as formas não convencionais de conhecimento e de participação social possam oferecer alternativas relevantes.

Embora o projeto de lei de licenciamento ambiental determine a publicidade de pedidos, aprovações e decisões no site do órgão licenciador, ele não exige a disponibilização imediata ou tempestiva e, notavelmente, não abrange os pareceres dos órgãos ambientais nem os relatórios de monitoramento ou acompanhamento.

Essas lacunas no acesso à informação e na transparência limitam a capacidade dos cidadãos de exercerem plenamente sua autonomia e controlarem as decisões, configurando um enfraquecimento da dimensão comunicativa do direito ambiental e consolidando a restrição do debate público.

Esse contraste configura uma verdadeira contradição constitucional e diplomática: proclama-se, para fora, a centralidade da participação; restringe-se, internamente, sua prática institucional. No que toca à proteção de defensores ambientais, o contraste é ainda mais preocupante. O Acordo de Escazú reconhece que líderes comunitários, indígenas e ambientalistas são os atores mais vulneráveis na região.

Etemire (2023) reforça esse ponto ao destacar que Escazú vai além do tripé democrático, ao prever a proteção de defensores ambientais:

Notoriamente, a governança ambiental na região tem sido caracterizada pela repressão, por parte de governos e empreendedores, a cidadãos que insistem no desenvolvimento sustentável. Para normalizar as relações entre esses atores e, a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável na região, a participação pública na tomada de decisões ambientais é fundamental. (Etemire, 2023, p. 3, tradução nossa)

Crimes ambientais emblemáticos como os que vitimaram Chico Mendes em 1988 e Dorothy Stang em 2005 (APD, 2019), confirmam a exposição daqueles que buscam confrontar a falta de espaço participativo e ousam discutir publicamente os desafios ambientais, refletindo o grau de impunidade e a ausência de um sistema efetivo de proteção, deixando-os expostos a múltiplas formas de violência e discriminação.

Ao restringir a transparência e a participação, a proposta não apenas silencia vozes críticas, mas potencialmente aumenta a vulnerabilidade desses defensores, que se veem isolados diante de grandes empreendimentos, sem canais institucionais para sustentar sua resistência. A consequência é a contradição direta entre o compromisso internacional de proteção ambiental e a prática doméstica de retração representativa.

Nesse sentido, Escazú e Paris não são apenas compromissos externos, mas parâmetros hermenêuticos que reforçam a obrigação constitucional de garantir participação social e proteger as lideranças representantes das minorias. Ao se afastar desses marcos, o PL nº 2.159/21 não apenas fragiliza a política ambiental, mas ameaça a coerência interna do projeto constitucional.

Do ponto de vista democrático, essa dissonância revela um enfraquecimento comunicativo estrutural. Observa-se que o país abre mão de integrar os saberes plurais: indígenas, comunidades tradicionais, populações periféricas, que enriquecem e legitimam a formulação das políticas ambientais.

A consequência é a exclusão de atores que não apenas sofrem diretamente os impactos socioambientais, mas que também detêm conhecimentos essenciais para a sustentabilidade. A democracia ambiental, nesse cenário, é reduzida a formalidade, em contradição com a promessa constitucional de coautoria cidadã.

Essa insuficiência participativa torna-se ainda mais grave no contexto da sociedade de risco (Beck, 2011) e do Antropoceno (Artaxo, 2014). Diante de riscos globais, invisíveis e intergeracionais, a redução da deliberação pública não representa ganho de eficiência, mas perda de racionalidade coletiva. A incerteza que caracteriza o Antropoceno exige mais participação, mais deliberação, mais inclusão. Ignorar essa exigência equivale a tornar o sistema decisório incapaz de lidar com a complexidade do risco ambiental contemporâneo.

O Observatório do Clima também ressalta que tais reversões colocam o Brasil em posição contraditória diante de seus compromissos multilaterais, transmitindo sinais de inconsistência internacional e mina a credibilidade de sua diplomacia ambiental.

A análise revela desta forma que o Brasil vive um dilema: afirma, no plano internacional, seu compromisso com a democracia ambiental e com a proteção de defensores, mas adota, no plano interno, medidas que reduzem a participação e aumentam a vulnerabilidade de cidadãos e lideranças comunitárias.

Essa contradição não pode ser entendida apenas como incoerência política, mas como uma precariedade constitucional de autoridade, que fragiliza tanto a ordem constitucional interna quanto a posição internacional do país.

## **5 CONSEQUÊNCIAS INSTITUCIONAIS E O DEBATE SOBRE A PARTICIPAÇÃO**

Nesse cenário, as escolhas legislativas não repercutem apenas no campo normativo, mas produzem efeitos diretos sobre o funcionamento das instituições<sup>15</sup> responsáveis pela governança ambiental. Ao limitar a participação e fragilizar os mecanismos de deliberação, o PL nº 2.159/21 projeta consequências institucionais que comprometem a consistência normativa democrática e ampliam tensões constitucionais.

Instituições, nesse contexto, não se limitam a órgãos administrativos como o Ibama ou o ICMBio, mas abrangem também normas constitucionais, leis, conselhos participativos e instâncias de controle como o Ministério Público e o Judiciário.

Esse debate teórico se reflete também em decisões judiciais recentes, nas quais o Supremo Tribunal Federal tem enfrentado diretamente a tensão entre celeridade procedural e credibilidade democrática.

No plano institucional, essa discussão encontra respaldo na jurisprudência constitucional recente. No julgamento da ADI 6618<sup>16</sup> (Brasil, 2025), o Supremo Tribunal Federal analisou a constitucionalidade de leis estaduais que previam formas simplificadas de licenciamento ambiental.

A Corte declarou inconstitucionais dispositivos que estendiam esse regime a empreendimentos de médio e alto impacto, limitando-o apenas a atividades de baixo risco. Ao fazê-lo, o STF reafirmou que a busca por eficiência administrativa não pode prescindir de critérios objetivos e da efetiva participação social, sob pena de comprometer a fundamentação legal do licenciamento.

Sob esse entendimento, ratifica-se a conclusão de que alterações que reduzem canais de participação social ou flexibilizam procedimentos de licenciamento não apenas afetam a gestão ambiental imediata, mas também desestabilizam esse arranjo institucional, fragilizando o equilíbrio entre poderes, ampliando a judicialização e comprometendo a validade das decisões ambientais.

---

<sup>15</sup> O conceito de instituições é aqui compreendido de modo amplo, como regras formais e estruturas organizadas que condicionam e orientam a ação política e social. Segue-se, nesse ponto, a concepção de March e Olsen, incorporada à literatura brasileira por estudiosos como Faria (2003), que entende as instituições como arranjos que moldam tanto os processos decisórios quanto a validação das políticas públicas.

<sup>16</sup> A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6618, proposta pela Procuradoria-Geral da República, questionou dispositivos da legislação ambiental do Rio Grande do Sul que previam licenciamento simplificado para empreendimentos de médio e alto impacto. Em abril de 2025, o Supremo Tribunal Federal decidiu que apenas atividades de baixo impacto poderiam ser licenciadas por meio desse regime, declarando inconstitucionais os dispositivos estaduais que flexibilizavam em excesso o procedimento. O julgamento reforçou a necessidade de critérios objetivos e de participação social para a validade constitucional do licenciamento ambiental.

Está claro ainda que o art. 225 da Constituição Federal não apenas consagra o direito ao meio ambiente equilibrado, mas também estabelece a participação da coletividade como dever jurídico.

Ao restringir os canais de deliberação, o projeto compromete o exercício desse dever e, por consequência, limita a sustentação legal das normas ambientais. O que se apresenta como inovação administrativa configura, em verdade, uma involução constitucional da democracia ambiental.

Como ressalta Juliana Santilli, a efetividade dos novos direitos socioambientais depende justamente da manutenção dos espaços de participação cidadã:

Os novos direitos socioambientais não podem ser reduzidos a declarações programáticas. Sua efetividade depende da construção de espaços institucionais que garantam a participação popular, pois é na interação entre Estado e sociedade que se realiza a legitimidade democrática. Retirar ou reduzir tais espaços equivale a enfraquecer o núcleo do pacto constitucional de 1988. (Santilli, 2012, p. 176).

Esse cenário deve ser interpretado sob a ótica do princípio da vedação ao retrocesso democrático<sup>17</sup>, fundamentado na doutrina e acolhido pela jurisprudência em matéria de direitos fundamentais. Ao suprimir instrumentos de participação conquistados nas últimas décadas (ainda que fragilizados pelo desmonte do último governo), o PL ameaça desconstituir avanços que se tornaram parte do núcleo essencial da proteção ambiental.

A consequência é clara: direitos não podem ser esvaziados sob o pretexto de eficiência. A proteção do meio ambiente e da participação popular são cláusulas que sustentam o projeto de Estado Democrático de Direito, e sua redução compromete a integridade constitucional.

Os defensores do projeto, como Paulo de Bessa Antunes e Priscila Artigas (2025), argumentam que o licenciamento ambiental, em sua forma atual, se tornou entrave ao desenvolvimento. Para Antunes e Artigas, flexibilizar os procedimentos, especialmente em casos de baixo impacto, seria medida de modernização, racionalização e correção de distorções.

O argumento dos autores mostra a tensão entre duas rationalidades: de um lado, a instrumental, que privilegia celeridade e previsibilidade; de outro, a comunicativa, que exige participação e credibilidade. A divergência não é meramente técnica, mas normativa: está em jogo a escolha entre uma concepção minimalista de direito ambiental e uma concepção constitucional de democracia ambiental.

---

<sup>17</sup> O princípio da vedação ao retrocesso democrático, desenvolvido na doutrina constitucional, impede que conquistas participativas já asseguradas sejam reduzidas por normas infraconstitucionais, especialmente no campo ambiental, onde se conecta ao art. 225 da CF (Sarlet e Fensterseifer, 2017).

Ao reduzir a participação, o PL agrava a exclusão de povos indígenas, quilombolas e populações periféricas, justamente os mais atingidos pelos impactos ambientais. A democracia ambiental, sem tais vozes, converte-se em procedimento meramente formal, incapaz de assegurar justiça social.

O diagnóstico é reforçado por David Boyd (2010), que descreve o caso brasileiro como uma incoerência:

A Constituição brasileira de 1988 é amplamente considerada uma das mais progressistas do mundo no que se refere ao reconhecimento do direito a um meio ambiente saudável. No entanto, a implementação dessas disposições tem sido inconsistente, marcada por desigualdades e contradições. O abismo entre as promessas constitucionais e a realidade ambiental evidencia um grave déficit de implementação que compromete a legitimidade do direito ambiental na prática. (Boyd, 2010, p. 193, tradução nossa)

Essa incerteza regulatória também se manifesta na questão de segurança jurídica. O parecer técnico do Observatório do Clima (Sánchez e Fonseca, 2025) alerta que a premissa de simplificação e celeridade pode gerar o efeito inverso: licenças frágeis e pouco participativas tendem a ser contestadas judicialmente, ampliando a insegurança:

A promessa de que a flexibilização dos procedimentos traria maior segurança jurídica não se sustenta diante da experiência comparada. Ao contrário, licenças precárias, expedidas sem participação adequada, tendem a gerar mais contestações judiciais, atrasos e incertezas. A busca por eficiência administrativa acaba se convertendo em fator de instabilidade institucional (Sánchez e Fonseca, 2025, p. 37).

Essa avaliação reforça que a fragilização da participação social não é apenas um detalhe procedural, mas uma alteração estrutural que atinge a própria coerência do sistema constitucional e converte-se em fonte de instabilidade, pois normas produzidas sem validação comunicativa tendem a ser contestadas social e judicialmente.

Trata-se de um exemplo claro da tensão entre facticidade e validade: a lei impõe (facticidade) não adquire autoridade se não for reconhecida pelos cidadãos (validade). Ao ignorar essa dimensão, o projeto transforma a eficiência instrumental em fonte de ineficácia prática, multiplicando conflitos e judicialização.

O efeito institucional é o deslocamento do protagonismo decisório para o Judiciário. Se normas frágeis e sem participação são aprovadas, sua contestação passa a ser inevitável, transferindo aos tribunais a tarefa de corrigir questionamentos acerca da validade.

A pressão contenciosa excessiva não apenas sobrecarrega o sistema judicial, mas também desequilibra o próprio sistema democrático, retirando da esfera pública e deliberativa debates que deveriam ocorrer com transparência e inclusão social. O licenciamento, que deveria ser arena de diálogo, torna-se campo de litígio.

Ademais, como já explorado na seção 4, o desmonte participativo compromete a coerência do Brasil no cenário internacional. Ao fragilizar os compromissos domésticos, o país distancia-se de instrumentos como o Acordo de Escazú, Acordo de Paris e a Agenda 2030, que enfatizam a centralidade da participação.

O resultado é uma limitação da validação normativa que corrói não apenas a ordem interna, mas também a posição diplomática brasileira. Um país que limita a participação interna enquanto proclama seu compromisso com a democracia ambiental externa incorre em contradição constitucional e diplomática.

Nessa perspectiva, a análise desta seção demonstra que o PL nº 2.159/21 não apenas altera procedimentos, mas fragiliza o núcleo constitucional da democracia ambiental e a posição do país no cenário global.

Ao privilegiar eficiência instrumental em detrimento da fundamentação comunicativa, cria-se um cenário de exclusão, litigiosidade contenciosa e incoerência internacional.

O futuro da política ambiental dependerá, portanto, da capacidade de resistir a essa simplificação proposta, ao discurso economicista e reafirmar que a participação social no tema socioambiental é condição inegociável do Estado Democrático de Direito, núcleo do pacto constitucional de 1988.

## **CONCLUSÃO**

O exame crítico do PL nº 2.159/21 demonstrou que a proposta não se limita a reorganizar procedimentos de licenciamento ambiental, mas ameaça o núcleo constitucional da democracia ambiental brasileira.

Com o apoio da teoria da ação comunicativa de Habermas, verificou-se que a redução de canais de participação social desloca o direito de sua dimensão comunicativa para um registro meramente instrumental, rompendo a coautoria cidadã e fragilizando a sustentação jurídica das normas ambientais.

A questão de pesquisa que orientou este trabalho: em que medida a teoria habermasiana evidencia os efeitos do PL nº 2.159/21 sobre a participação popular nos processos decisórios ambientais, foi respondida afirmativamente. A hipótese inicial também se confirmou: ao privilegiar a eficiência administrativa em detrimento da legitimidade comunicativa, o projeto consagra uma deterioração estrutural, caracterizando o que Habermas denomina de falso realismo. A promessa de celeridade converte-se, paradoxalmente, em inconsistência, judicialização e instabilidade normativa, como alerta o Observatório do Clima.

Do ponto de vista constitucional, a fragilização da participação social atinge diretamente o art. 225 da Constituição Federal de 1988, que consagra a corresponsabilidade da coletividade na defesa ambiental.

Trata-se de afronta não apenas ao texto constitucional, mas também ao princípio da vedação ao retrocesso democrático, que obsta a supressão de garantias procedimentais consolidadas.

A exclusão de comunidades vulneráveis, já evidenciada em tragédias como Mariana e Brumadinho, agrava a injustiça ambiental e evidencia que a redução da participação não é neutra: ela reproduz desigualdades estruturais e invisibiliza os mais atingidos pelos riscos. A exposição de líderes de minorias à violência e segregação social também caracterizam essa injustiça, como exemplificado nos assassinatos de Chico Mendes, Dorothy Stang, entre outros.

No plano internacional, a contradição diplomática e constitucional brasileira torna-se insustentável. Enquanto o país se apresenta como signatário e defensor de tratados como o Acordo de Escazú, o Acordo de Paris, a Agenda 2030 e a Declaração dos BRICS de 2025, internamente promove uma involução incompatível com esses compromissos.

Essa dissonância mina a credibilidade diplomática do Brasil e fragiliza sua posição em fóruns multilaterais, tornando evidente uma fragilidade constitucional de validade que ultrapassa as fronteiras nacionais.

É preciso reconhecer as limitações deste estudo: privilegiou-se um recorte normativo e teórico, sem análise empírica aprofundada da implementação do licenciamento em estados e municípios. Pesquisas futuras podem examinar como os mecanismos de participação têm operado na prática, inclusive em processos envolvendo comunidades tradicionais e povos originários, e como o Judiciário tem reagido diante da crescente judicialização ambiental.

Apesar dessas limitações, a contribuição central deste artigo reside em demonstrar que a redução da participação social não é apenas falha administrativa, mas ameaça à ordem constitucional de 1988 e ao Estado Democrático de Direito.

O enfrentamento da regressão exige, portanto, não só o controle de constitucionalidade do PL nº 2.159/21, mas também o fortalecimento dos espaços deliberativos: conselhos, colegiados, audiências públicas, como condição inegociável de autoridade democrática.

Conclui-se, por fim, que resistir à aposta instrumental descolada de validação da eficiência instrumental e reafirmar a centralidade da participação popular é a via necessária para compatibilizar o Brasil com seus compromissos internacionais, honrar o pacto constituinte de 1988 e responder aos desafios globais da sociedade de risco e do Antropoceno.

A democracia ambiental, mais do que um princípio político, é uma exigência constitucional que precisa ser preservada como fundamento da credibilidade jurídica no século XXI.

## REFERENCIAS

ALBERTO, Marco Antônio Moraes. O direito do poder administrativo: entre juridificação instrumental e comunicação racional – uma leitura do capítulo IV de *Factualidade e validade*, de Jürgen Habermas. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, n. 114, p. 479-505, jan./dez. 2019. Disponível em:  
<https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/176598>. Acesso em: 8 set. 2025.

ANTUNES, Paulo de Bessa; ARTIGAS, Priscila. O Projeto de Lei de Licenciamento Ambiental – uma análise propositiva. *GEN Jurídico*, [s.l.], 07 ago. 2025. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/ambiental/o-projeto-de-lei-de-licenciamento-ambiental-uma-analise-propositiva/>. Acesso em: 8 set. 2025.

APD — Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Condenados. O Brasil e os crimes contra ambientalistas e defensores de direitos humanos. 2019. Disponível em: <https://apd.org.br/o-brasil-e-os-crimes-contra-ambientalistas-e-defensores-de-direitos-humanos>. Acesso em: 5 set. 2025.

ASSIS, Christiane Costa. Democracia Ambiental e os Invisíveis: Rompendo as barreiras da exclusão socioambiental. *Cadernos de Direito Actual*, [s.l.], n. 15, p. 352-365, jun. 2021. Disponível em:  
<https://www.cadernosdedereitoactual.es/index.php/cadernos/article/view/600/338>. Acesso em: 8 set. 2025.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/477269243>. Acesso em: 22 jul. 2025.

BOYD, David Richard. The environmental rights revolution: constitutions, human rights, and the environment. 2010. 454 f. Tese (Doutorado em Resource Management and Environmental Studies) – University of British Columbia, Vancouver, 2010. Disponível em: <https://open.library.ubc.ca/soa/cIRcle/collections/ubctheses/24/items/1.0058239>. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 17 fev. 1986. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 7 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília: Presidência da República, 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 3 set. 2025.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.159, de 2021. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262695>. Acesso em: 3 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6618/RS. Relator: Min. Cristiano Zanin. Medida liminar. Processo eletrônico público. Número único: 0109890-81.2020.1.00.0000. Brasília, DF. Disponível em:  
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6062192>. Acesso em: 8 set. 2025.

ETEMIRE, Uzuazo. Public voices and environmental governance: The Escazú Agreement in Comparative Perspective. *Journal of Environmental Law*, v. 35, n. 1, p. 1-25, 2023. DOI: 10.1017/S2047102522000449. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/transnational-environmental-law/article/abs/public-voices-and-environmental-decisions-the-escazu-agreement-in-comparative-perspective/0518AB62647097ABC34989CEAD4FF3A8>. Acesso em: 3 set. 2025.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 21-29, 2003. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbc soc/a/VhfQvSrLQz8NndYk2jHf9Cg/>. Acesso em: 6 set. 2025.

GORDILHO, Heron José de Santana. Os colegiados ambientais como expressão do princípio da participação popular no direito brasileiro: o caso do Conama. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.academia.edu/130193499>. Acesso em: 29 jul. 2025.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.

LIMA JUNIOR, Oswaldo Pereira de; HOGEMANN, Edna Raquel; DANTAS, Luana Cristina da Silva Lima. Litigância em direitos humanos e meio ambiente: explorando desafios e impactos em políticas públicas judicializadas. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 13, n. 3, p. 1–27, set./dez. 2023. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/11735>. Acesso em: 6 set. 2025.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. *Kriterion: Revista de Filosofia*, Belo Horizonte, v. 51, n. 121, p. 227–258, jun. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/kr/a/L5Y3JWsfhpGzp4bHpw5G8gF/?lang=pt>. Acesso em: 9 set. 2025.

MIRANDA, Pedro. A participação social na política ambiental brasileira: da ascensão ao desmonte. *Revista Videre*, v. 15, n. 32, p. 10–28, 2023. DOI: 10.30612/videre. v15i32.16896. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/videre/article/view/16896>. Acesso em: 2 ago. 2025.

RUIZ, Ricardo; RIBEIRO, Rafael; CANTELMO, Weslley; LOPES, Aleff. Lições de Mariana e Brumadinho. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 11 abr. 2025. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/licoes-de-mariana-e-brumadinho/>. Acesso em: 5 set. 2025.

SÁNCHEZ, Luís E.; FONSECA, Alberto. Parecer técnico – PL 2.159/2021: antítese da solução para o licenciamento ambiental no Brasil. Observatório do Clima, 14 jul. 2025. Disponível em: [https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2025/07/FBXSanchezFonseca\\_parecerPL2159.pdf](https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2025/07/FBXSanchezFonseca_parecerPL2159.pdf). Acesso em: 31 jul. 2025.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017