

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA**PARECER TÉCNICO-CIENTÍFICO SOBRE PROPOSTA DE VOTAÇÃO DA NOVA LEI GERAL DO
LICENCIAMENTO AMBIENTAL (Projeto de Lei 3.729/2004)****COMITÊ POVOS TRADICIONAIS, MEIO AMBIENTE E GRANDES PROJETOS**

Brasília, 10 de maio de 2020

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO.....	3
II. CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS SOBRE O PL 3.729/2004.....	4
1. Os riscos da “celeridade” como um princípio norteador do Licenciamento	4
2. O custo social da ênfase sobre os “mecanismos de conciliação e mediação”	6
3. Constrangimentos à participação popular	7
4. O caráter excludente e restritivo dos novos expedientes do licenciamento.....	8
- Definição da ADA (Área Diretamente Afetada) como equivalente à área necessária para a construção, instalação e ampliação do empreendimento.	8
- Alteração na definição de impacto.	8
- Instituição das modalidades Licença Ambiental Única (LAU), Licença Ambiental por Adesão ou Compromisso (LAC) e licenças concomitantes (designadas como licenciamento bifásico).	9
- O novo PL não especifica quais atividades estarão sujeitas ao licenciamento.	10
- Empreendimentos lineares driblam licenciamento bifásico.	10
- LO autoriza intervenções e substituições na estrutura existente e renovação de licenças automaticamente mediante preenchimento de formulário online.	10
- Exclusão de atividades ao licenciamento.	11
- Exigência de condicionantes submetida à comprovação donexo causal.	11
- Aceitação de EIA (Estudo de Impacto Ambiental) conjunto e não específico para cada empreendimento, quando houver outros empreendimentos na área, além do aproveitamento de estudos ambientais anteriores independente da titularidade e da data de realização dos estudos.....	12
5. Ataque aos direitos de povos e comunidades tradicionais.....	13
III. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	15
IV. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA	16

I. INTRODUÇÃO

Conforme anunciado pela imprensa e entidades ambientalistas¹, nesta semana é iminente a votação do Projeto de Lei 3.729/2004. Este projeto dispõe sobre alterações substantivas dos principais instrumentos de regulação ambiental do país: o licenciamento ambiental e a avaliação de impacto ambiental. Primeiramente, surpreende que a pauta esteja aventada para votação durante a atual conjuntura de pandemia, que impõe novos constrangimentos à participação popular, ao controle social do processo deliberativo e ao necessário debate público sobre o tema.

É agravante o fato de que a versão apresentada pelo novo relator, o deputado Neri Geller (PP/MT), e cogitada para a pauta, não tenha sido objeto de apreciação e discussão públicas, o que revela a tentativa, não apenas de aceleração, mas de obstrução do processo democrático, com a restrição ou sequestro de informações do domínio público. De fato, a versão do texto do novo relator não foi encontrada no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

Tendo em vista a importância do tema à preservação dos ecossistemas e à integridade dos territórios dos povos e comunidades tradicionais, e de toda a população, o Comitê Povos Tradicionais, Meio Ambiente e Grandes Projetos da ABA vem, por meio desta manifestação, apresentar algumas considerações sobre as alterações propostas no sistema de licenciamento ambiental, além de reunir e disponibilizar material resultante de investigações científicas conduzidas pelos pesquisadores membros do Comitê com relação à sua aplicação no país.

O novo projeto de licenciamento desrespeita princípios e direitos constitucionais (do meio ambiente, da participação, do direito à terra), e acordos internacionais de direitos humanos e em matéria ambiental dos quais o país é signatário e que têm status supralegal em nosso arcabouço jurídico. Nesse sentido, chama especial atenção que o projeto esteja sendo proposto concomitantemente ao PDL (Projeto de Decreto Legislativo) 177/2021, apresentado pelo Deputado Alceu Moreira (MDB-RS), com o apoio explícito da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA)², que autoriza o Presidente da

¹ Ver as seguintes matérias: Instituto Socioambiental: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/lira-quer-votar-projeto-que-praticamente-acaba-com-licenciamento-ambiental-sem-nenhum-debate>; Valor Econômico: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/05/06/partidos-decidiram-votar-lei-do-licenciamento-ambiental-na-semana-que-vem-diz-lira.ghtml>; Greenpeace: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/arthur-lira-quer-votar-a-extincao-do-licenciamento-ambiental-no-brasil/>

² Ver Nota de Apoio ao PDL 177/2021 » FPA (fpagropecuaria.org.br).

República a retirar o Brasil da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Entre as razões alegadas para a proposição deste PDL, destaca-se a previsão disposta na referida Convenção de que a consulta prévia, livre e informada às instituições representativas dos povos indígenas e comunidades tradicionais impossibilitaria o desenvolvimento do setor de infraestrutura no país e inviabilizaria a realização de diversas obras. Evidencia-se, assim, o alinhamento tanto do PL 3.729/2004 quanto do PDL 177/2021 com o assombroso desmanche do sistema de regulação ambiental do país, já denunciado pela ABA na nota “Contra o desmanche ambiental e a violência decorrente”, de 01 de agosto de 2019³.

Com efeito, arrolamos a seguir algumas observações críticas acerca das mudanças aventadas e incluídas no texto proposto pelo relator anterior, o deputado Kim Kataguirí (DEM-SP) - a quarta versão do projeto, datada de 08/08/2019 e disponível na página eletrônica da Câmara dos Deputados - e na versão de 03/05/2021 do substitutivo, o qual tivemos acesso pela nota da Sociedade de Arqueologia Brasileira (SAB), publicada em 08/05/2021.⁴

II. CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS SOBRE O PL 3.729/2004

1. *Os riscos da “celeridade” como um princípio norteador do Licenciamento*

A nova lei geral do licenciamento ambiental inclui como fundamentos norteadores dessa política de regulação ambiental não apenas a participação pública, a transparência e a preponderância do interesse público, mas igualmente a celeridade como um princípio. Tomar a celeridade como princípio do licenciamento significa, antes de mais nada, sobrepujar o princípio da precaução, que visa antecipar-se a possíveis danos ao ambiente e à população e submeter o debate público sobre os efeitos socioambientais de grandes obras e intervenções à temporalidade dos projetos, desrespeitando a dinâmica democrática de exposição e discussão das perspectivas de atores diversos, de consulta às comunidades e povos afetados, de construção progressiva das decisões, de acompanhamento e verificação de cumprimento pelos empreendedores das exigências apresentadas em cada etapa do rito licenciador. Em suma, a celeridade enquanto um princípio estabelecido à temporalidade do licenciamento tende a se tornar responsiva aos investidores e não às necessidades do processo deliberativo próprio aos regimes políticos inclusivos, abertos e passíveis de verificação e justificação públicas e inclusive pode comprometer os demais princípios (participação pública, a transparência e a preponderância do interesse público).

³ Para o teor completo da nota, ver <http://www.portal.abant.org.br/2019/08/02/contra-o-desmanche-ambiental-e-a-violencia-decorrente/>.

⁴ Nota da SAB disponível em https://www.sabnet.org/download/download?ID_DOWNLOAD=701

A agilidade ou brevidade como propósito coloca a necessidade de aceleração ou de compressão de etapas, de modo que a própria natureza do licenciamento ambiental enquanto instrumento de caráter preventivo é esvaziada. O objetivo precípua do licenciamento é avaliar a viabilidade socioambiental dos empreendimentos, fundamentando decisões que permitam evitar danos ambientais. Esse propósito é completamente esvaziado e substituído por um mecanismo protocolar, porquanto os prazos necessários para a análise dos órgãos ambientais e dos órgãos intervenientes são comprimidos, ou - na medida em que o processo sucessivo de análise e maturação da decisão é deslocado em favor da emissão de licenças concomitantes simplificadas - via autolicensing.

Ainda, a celeridade como objetivo tenciona com as diretrizes de transparência e disponibilização de todos os estudos e documentos que integram o licenciamento, sendo eles imprescindíveis à mensuração das transformações e dos danos socioambientais que podem ser causados pelos empreendimentos, bem como para estabelecer os parâmetros de possíveis reparações. Tal disponibilização deve implicar não apenas o acesso franqueado à documentação a todos os interessados, mas deve incluir intervalos razoáveis que viabilizem a leitura, a compreensão e o debate das informações contidas nos estudos por parte dos diversos atores envolvidos, incluindo, sobretudo, as comunidades afetadas, incorrendo em uma situação caracterizada pela assimetria de informações. Nesse sentido, a ênfase somente na aceleração ou brevidade do processo prejudica não só a formação do juízo de viabilidade por parte das equipes técnicas, mas deteriora as condições objetivas de participação das populações atingidas.

É válido lembrar que o respeito à temporalidade específica de cada grupo é ainda reconhecido como um dos parâmetros a serem respeitados nos projetos financiados por instituições que assumem os Princípios do Equador (critérios desenvolvidos pela International Finance Corporation – instituição ligada ao Banco Mundial). O Padrão e Desempenho 07, ao estabelecer as diretrizes para os processos de participação e consentimento das comunidades afetadas, reconhece as organizações dos povos indígenas e determina ser necessário tempo suficiente para os processos de tomada de decisão. Ademais, os próprios financiadores identificam que a tomada de decisão em nível comunitário é um tema complexo que envolve contestação e discordância interna, portanto, *“O processo de consulta deve ser sensível a essas dinâmicas e permitir tempo suficiente para que os processos internos de tomada de decisão cheguem a conclusões consideradas legítimas pela maioria dos participantes em questão”* (IFC PD 07, 2012:03). Ao adotar a celeridade como um princípio do licenciamento, a legislação brasileira estará em desacordo com os princípios adotados pelos financiadores internacionais. Tal desalinhamento é incompatível com a própria agenda desenvolvimentista nacional.

Como exemplo da ênfase atribuída à celeridade no PL em discussão podemos mencionar os prazos estabelecidos para avaliação dos órgãos ambientais e emissão das licenças, o prazo exíguo para a

manifestação dos órgãos intervenientes e a afirmação de que a ausência de manifestação dos órgãos intervenientes, bem como a ausência dos mecanismos de participação pública não devem obstar a continuidade da tramitação do licenciamento.

Cabe mencionar, por fim, que a redução nas etapas dos processos de licenciamento ambiental, sob o argumento da “desburocratização”, pode representar riscos e custos elevados para todas as partes. Sem o tempo do aprofundamento das avaliações ambientais, os efeitos podem não apenas significar um alto custo social e ambiental, mas podem, igualmente, converterem-se em maiores custos operacionais para as próprias empresas e para o Estado brasileiro.

2. O custo social da ênfase sobre os “mecanismos de conciliação e mediação”

O novo PL propõe que se dê ênfase aos mecanismos de conciliação e mediação, visando, nos próprios termos do documento, “garantir a segurança jurídica e evitar a judicialização dos conflitos”. Segundo as análises apresentadas por diversos pesquisadores (ZHOURI, 2014; VIÉGAS et al, 2014; ZUCARELLI, 2018), a priorização dos mecanismos de resolução alternativa de disputas não produz os resultados propagados no tocante à eficácia, efetividade e celeridade. Dentre muitos fatores que contribuem para esse quadro está a considerável desigualdade de poder entre os atores envolvidos na suposta negociação. A concepção de que os conflitos envolvidos no licenciamento ambiental possam ser tratados como transações simétricas de tipo *win-win* obscurece o fato de que as populações afetadas são levadas frequentemente à renúncia de seus direitos. A desigualdade desses processos ditos de “negociação” também foi demonstrada por meio de pesquisas que descrevem os inúmeros recursos mobilizados pelas empresas, dentro e fora dos marcos legais do licenciamento, envolvendo a contratação de consultorias, *coachings*, especialistas em negociação e mediação de conflito, e a montagem de um aparato cênico que constrange a participação (BRONZ, 2016). Essa desigualdade de condições, incluindo o início tardio do processo de consulta, restringe o poder de negociação dos grupos aos termos propostos pelas empresas, de acordo com sua agenda de investimentos (temas, necessidades, temporalidades) (BRONZ, 2020). Ou se sujeitam às “premissas” e “diretrizes” e aos “critérios” de validação dos projetos de compensação; ou aderem às ofertas contempladas nos termos de ajustamento de conduta propostos às empresas; ou enfrentam uma judicialização que, após extensivas negociações, implica a penalização adicional aos grupos afetados, uma vez que esses não possuem as mesmas condições objetivas de enfrentamento (tempo e recursos) no sistema de justiça.

Em geral, as comunidades afetadas enfrentam transformações radicais em seu território: alterações no volume e qualidade da água disponível (ZHOURI et al. 2011), convivência com explosões, poeira, trânsito de máquinas e equipamentos pesados, deterioração das estradas e dos

serviços públicos disponíveis em função da ampliação da demanda alargada pela atração de mão de obra e toda uma gama de externalidades negativas pouco contabilizadas nesses processos. A experiência desse cotidiano completamente modificado torna-se um enquadramento inescapável para aqueles atingidos que aguardam - primeiramente pela via extrajudicial e, posteriormente, pelo curso do litígio judicial – a tomada de decisão relativa à sua relocação ou indenização. Uma situação concreta em que a associação automática entre resolução alternativa de disputas (mediação e conciliação) e a promoção de segurança jurídica não se realiza na prática, pode ser conferida na continuidade dos embates em torno da reparação dos danos associados ao rompimento da barragem de Fundão. Após cinco anos de negociações e sucessivos acordos permanecem as disputas pela definição do universo dos atingidos e pelo reconhecimento dos danos por parte da Fundação Renova (ZHOURI et al, 2018; TEIXEIRA et al, 2020).

A construção de resoluções alternativas também está em desacordo com as diretrizes dos financiadores que adotam os Princípios do Equador. Efetivamente, a orientação segue na direção oposta, impondo aos projetos financiados não apenas a realização de processos de consulta e participação das comunidades afetadas, mas também a obrigação de colaborar, na medida do permitido, com os órgãos governamentais responsáveis. (IFC, PD07, 2012:06).

3. Constrangimentos à participação popular

As propostas aventadas para a nova lei do licenciamento ambiental admitem a possibilidade de realização da audiência pública em formato remoto, o que em nosso entender coloca em questão o próprio caráter público que deve ter a discussão. Isso porque, desconsidera as iniquidades de acesso das populações afetadas aos equipamentos, serviços, conhecimentos e habilidades necessárias para a participação por via da conexão online. Outro agravante se refere à definição de consulta pública também como modalidade de participação remota por meio da qual a autoridade licenciadora recebe as contribuições dos manifestantes por meio escrito ou digital. Essa modificação transforma um importante instrumento dos sistemas deliberativos em mecanismo protocolar, substituindo o efetivo debate público por um procedimento não inclusivo e ineficaz, uma vez que o texto do projeto de lei declara abertamente que a participação pública não tem caráter vinculante para a decisão, tampouco para o estabelecimento de condicionantes. Ademais, a instituição dessa modalidade remota de consulta pública para projetos em licenciamento inviabilizaria a modalidade específica de consulta prévia, livre e informada às instituições representativas dos povos indígenas e comunidades tradicionais, conforme estabelece a Convenção 169 da OIT da qual o Brasil é signatário. Como já mencionado, essa mudança na Lei Geral do Licenciamento, conjugada ao PDL (Projeto de Decreto Legislativo) 177/2021, representa duro retrocesso aos avanços democráticos alcançados pelo país desde a Constituição de 1988.

4. O caráter excludente e restritivo dos novos expedientes do licenciamento

- Definição da ADA (Área Diretamente Afetada) como equivalente à área necessária para a construção, instalação e ampliação do empreendimento.

A restrição da ADA à área mobilizada para a infraestrutura dos projetos subverte a lógica da avaliação de impactos, uma vez que tais extensões não podem ser fixadas previamente, de antemão à realização de qualquer diagnóstico da área pretendida para a instalação. Em geral, há diversos processos ecossistêmicos e sociais cujas dinâmicas ignoram ou ultrapassam tais delimitações e enquadramentos prévios, desafiando a suposta coincidência entre impactos diretos e área destinada às intervenções físicas. Empreendimentos minerários por exemplo podem resultar no rebaixamento do lençol freático, ocasionando mudanças significativas da disponibilidade hídrica da região, o que afeta não apenas as comunidades que habitam a suposta ADA, mas todas aquelas que dependem dos cursos d'água afetados para a reprodução do seu modo de vida (SANTOS, 2014). De modo semelhante a instalação de projetos hidrelétricos podem resultar na inundação de certos territórios, mas também modificam todo o regime hidrológico à jusante para as comunidades que, em geral, não são submetidas ao reassentamento (TEIXEIRA et al, 2020; ZHOURI et al, 2011). Tais modificações são consequências diretas da instalação dos empreendimentos, embora a ADA delimitada não contemple a área de abrangência desses efeitos. A própria definição de impacto discriminação de impacto *direto* e impacto *indireto* tem repercussões não apenas sobre a distinção entre AID e AII, mas sobre as possibilidades de responsabilização dos empreendedores quanto aos danos socioambientais derivados de suas atividades e projetos.

Importante considerar que a definição da área de influência respeitando, exclusivamente, o critério distância (CONAMA 001/86, Art. 5º), é incapaz de capturar a sinergia entre os impactos dos empreendimentos. Embora a sinergia entre os impactos seja a própria razão de muitos empreendimentos, que associam diretamente impactos positivos (a geração de energia, por exemplo) e desenvolvimento regional, tal associação é minimizada quando o licenciamento restringe a área de influência em relação à avaliação de impactos. Assim como desenvolvimento regional, a deterioração ao longo do tempo das condições de vida em determinados ambientes, estão, necessariamente, relacionados a uma definição abrangente de área de influência.

- Alteração na definição de impacto.

A Resolução 001/86 em seu artigo 1º define impacto como: *“qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições*

estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais". Já as propostas atuais definem impacto como: *"alterações adversas ou benéficas no meio ambiente causadas por empreendimento ou atividade em sua área de influência, considerados os meios físico, biótico e socioeconômico"*. Nota-se que a nova conceituação proposta não menciona efeitos sobre a saúde e o bem-estar, nem sobre condições estéticas e sanitárias, sugerindo uma redução de impacto às transformações de ordem física, biológica e socioeconômica. O que posiciona-se na contramão de importantes documentos internacionais que versam sobre o meio ambiente e a compreensão de serviços ecossistêmicos, como a Análise Ecossistêmica do Milênio e Economia dos Ecossistemas e Biodiversidade (TEEB), importantes referências, sobretudo, para posicionamento do Brasil no cenário ambientalista internacional. Demonstra um completo desconhecimento dos propositores deste projeto, deste cenário internacional relacionada à questão ambiental, em que a não atenção a estas tendências pode incorrer em prejuízos não somente ambientais, mas na arena do comércio e de acordos internacionais.

- Instituição das modalidades Licença Ambiental Única (LAU), Licença Ambiental por Adesão ou Compromisso (LAC) e licenças concomitantes (designadas como licenciamento bifásico).

O novo projeto prevê novas modalidades de licença que isentam os órgãos ambientais de produzirem pareceres, sendo emitidas de modo automático e sem controle prévio, podendo abarcar empreendimentos altamente impactantes como as barragens de rejeito e a ampliação de estradas e hidrelétricas. Na prática, esse expediente inaugura o autolicensing, modificação que contraria o próprio objetivo desse instrumento ao esvaziar por completo a capacidade deliberativa do Estado a respeito da viabilidade ambiental das intervenções propostas. Nesse sentido, o potencial de monitoramento, prevenção e *enforcement* contidos na política de licenciamento são integralmente suprimidos, senão comprometidos⁵, pela compressão das avaliações das autoridades licenciadoras à emissão das licenças em um único ato e a partir de estudos alternativos ao EIA/RIMA apresentados pelo empreendedor (que podem ser extremamente parciais e precários, do ponto de vista de uma avaliação tão importante quanto o impacto de determinado empreendimento). Ademais, o projeto prevê que as licenças concomitantes ou aglutinadas devem ser definidas pelo Termo de Referência (TR), etapa inicial em que o órgão ambiental sequer apresenta informações e subsídios suficientes sobre o projeto e sobre a área, já que nenhum diagnóstico ambiental fora produzido nessa altura do processo. Dessa forma, não há nessa etapa de TR dados suficientes para que a equipe técnica possa formar seu juízo quanto à modalidade de licenciamento a ser aplicada.

⁵ O PL ainda prevê que a Licença de Operação Corretiva (LOC) extingue a punibilidade de crime ambiental e pode ser feita por adesão e compromisso. Trata-se de premiação dos infratores que podem recorrer ao procedimento, sem qualquer punição.

- O novo PL não especifica quais atividades estarão sujeitas ao licenciamento.

Tal tarefa é designada para os entes federativos (União, estados e municípios) que deverão elaborar tipologias para os empreendimentos (considerando porte e potencial poluidor) e respectivas modalidades de licenciamento. Essa determinação contrasta com a Resolução CONAMA 001/86, que em seu artigo segundo apresentava uma listagem mínima de atividades com potencial poluidor que não poderiam prescindir de EIA/RIMA, a exemplo das estradas, ferrovias, portos, oleodutos, gasodutos, minerodutos, linhas de transmissão de energia elétrica, obras hidráulicas, atividades de mineração, complexos industriais, dentre outros. Em contraste à expectativa de segurança jurídica, a designação da tarefa a todos os entes federativos, sem qualquer especificação expressa na lei, irá resultar na multiplicação de conflitos sobre a precisão e pertinência dos enquadramentos estaduais e municipais produzidos. Contradiz com o próprio intuito inicial manifesto no Projeto de Lei de dar celeridade ao processo. Ademais prevê-se que a variações das tipologias entre as unidades da federação leve às disputas interestaduais expressas na redução da proteção ambiental como atrativos apresentados aos investidores, ou seja, um cenário de *dumping ecológico* ou uma “corrida pela flexibilização”, conforme expressão aludida pelas entidades que denunciam os riscos associados a nova proposta de PL.

- Empreendimentos lineares driblam licenciamento bifásico.

O projeto de lei permite que empreendimentos como minerodutos, gasodutos, ferrovias e linhas de transmissão (todos passíveis de licenciamento trifásico segundo a legislação vigente) tenham o início de sua operação viabilizada logo após o término da instalação. Para tanto, basta que o empreendedor requisite ao órgão ambiental a definição de condicionantes que a princípio viabilizariam o início das atividades. Tal expediente também compromete a capacidade de controle ambiental sobre empreendimentos que produzem profundas repercussões sobre as localidades que atravessam, como exemplo podemos citar os conflitos envolvendo a ampliação da Estrada de Ferro Carajás no Maranhão (PANTOJA, 2012; BRUSTOLIN et al, 2018), a instalação e operação do mineroduto Minas-Rio (SANTOS et al, 2019) e construção da linha de transmissão Manaus (AM) – Boa Vista (RR) dentro da Terra Indígena (TI) Waimiri-Atroari (BAINES, 2019).

- LO autoriza intervenções e substituições na estrutura existente e renovação de licenças automaticamente mediante preenchimento de formulário online.

Trata-se de alteração grave, pois desconsidera o estado de conservação e risco dos empreendimentos. Se tomarmos como exemplo a grande necessidade de descomissionamento e intervenções em barragens de rejeitos de minério sem estabilidade garantida, a gravidade torna-se evidente. Em Minas Gerais, vale lembrar os termos de ajustamento de conduta celebrados entre o Ministério Público e a Vale para as minas de Capitão do Mato, Cauê, Conceição, Gongo Soco, Mina do

Meio e para as estruturas de Minas Capanema, Fazendão, Córrego do Meio e Águas Claras. As barragens exigem monitoramento e fiscalização periódica por parte da ANM. Procedimentos como a análise da renovação da licença de operação e a exigência de autorizações para a execução de intervenções nas estruturas são extremamente necessários para a prevenção de desastres como aqueles ocorridos em Mariana (2015) e Brumadinho (2019). Reavaliação dos estudos e informações técnicas fornecidas pelos empreendedores aos órgãos ambientais e a realização de vistorias in loco são fundamentais para a averiguação das condições em que operam tais estruturas. Cabe lembrar que as investigações sobre o rompimento da barragem de Fundão apontam que a ruptura foi ocasionada por um recuo no eixo da barragem iniciado em 2013 para possibilitar alteamentos posteriores. Tais situações ilustram a necessidade de monitoramento contínuo por parte dos órgãos ambientais, o que se faz possível por via da ampliação da capacidade das equipes técnicas e da execução cuidadosa da avaliação em todas as intervenções pleiteadas mesmo em estruturas já implantadas. O texto proposto ainda inclui entre as atividades dispensadas de licenciamento as intervenções emergenciais de resposta a colapso, obras urgentes para prevenir danos ambientais ou risco à vida, sistemas de tratamento de água e esgoto. Para essas atividades o licenciamento ou não está previsto ou está previsto em caráter excepcional.

- Exclusão de atividades ao licenciamento.

Atividades de caráter militar (a exemplo da implantação ou ampliação da base de foguetes em Alcântara- MA), obras para a infraestrutura de transportes, cultivos agrícolas e atividade pecuária estão, segundo o texto do projeto, isentas de licenciamento ambiental. No atual cenário de crescimento dos índices de desmatamento na Amazônia, o projeto pretende retirar do escrutínio estatal e do controle ambiental atividades degradadoras e que contribuem para a ampliação do desmatamento, assim como para a violação de direitos dos Povos e Comunidade tradicionais e indígenas. No caso das atividades agrossilvipastoris, apenas a pecuária intensiva de médio porte está sujeita ao licenciamento simplificado.

- Exigência de condicionantes submetida à comprovação do nexos causal.

Na proposta aventada, a exigência de condicionantes por parte dos órgãos ambientais apenas se torna possível mediante demonstração da relação direta ou nexos causal entre o empreendimento e os impactos a serem mitigados. A exigência de nexos causal restringe significativamente a capacidade de atuação das autoridades licenciadoras ao ignorar que no campo ambiental, a exemplo das discussões sobre toxicologia e contaminação, as correlações operam de modo bastante complexo, em intervalos temporais amplos e são marcadas por incertezas de caráter científico. Frequentemente, as condicionantes têm caráter não apenas mitigador ou reparador, mas podem operar como mecanismos para prevenir ou evitar danos plausíveis, mas ainda não concretizados, com vistas a proteger a saúde e a qualidade ambiental. Ademais, o texto do PL revela-se com viés

claramente empresarial ao procurar desonerar os empreendedores de responsabilidades diversas de reparação, a exemplo da afirmação de que as condicionantes não podem cobrir serviços que seriam de responsabilidade do poder público. No entanto, em diversos casos, os impactos dos empreendimentos podem representar uma deterioração dos serviços públicos e das condições de vida previamente estabelecidas. O abastecimento de água em comunidades rurais (em tese um serviço que seria de responsabilidade do Estado), por exemplo, pode ser severamente comprometido em função da implantação de empreendimentos (como complexos minerários e barragens). Em situações empíricas de pesquisa (SANTOS, 2020 e ZHOURI et al, 2011), observamos que o abastecimento em cenário anterior à instalação do projeto era viabilizado mediante recursos das próprias comunidades via captação das nascentes ou dos córregos e rios próximos, quando essas fontes são inviabilizadas em decorrência das alterações ambientais associadas ao empreendimento, a responsabilidade pela restauração do abastecimento deve ser do empreendedor, pois do contrário, estamos diante de uma lógica inversa ao licenciamento, com a externalização dos custos ambientais do projeto, em que toda a sociedade (por via da arrecadação fiscal do Estado) paga pela restauração de danos oriundos de empreendimentos privados. Outras pesquisas também trazem exemplos que indicam a grande complexidade associada ao estabelecimento denexo causal entre as intervenções privadas e a responsabilidade pública, dentre eles, a intensificação do tráfego de veículos pesados em vias vicinais cercadas de residências familiares e o aumento das demandas por serviços hospitalares e escolares nas redes públicas de saúde e educação em função da migração de trabalhadores.

O referido viés empresarial do PL também fica evidente na proposição de que programas corporativos voluntários de gestão ambiental devem ser tomados como balizas para a dilação de prazos, a renovação de licenças ou priorização de análises. Nesse caso, cabe indagar se os interesses do setor empresarial sempre coincidem com os interesses do Estado brasileiro na salvaguarda de seus princípios constitucionais.

- Aceitação de EIA (Estudo de Impacto Ambiental) conjunto e não específico para cada empreendimento, quando houver outros empreendimentos na área, além do aproveitamento de estudos ambientais anteriores independente da titularidade e da data de realização dos estudos.

Empreendimentos projetados ou instalados em uma mesma área precisam ser considerados em conjunto, sem prejuízo da análise específica de cada situação. O licenciamento de empreendimentos portuários e retro portuários ilustra a importância em manter análises específicas mesmo considerando o conjunto dos empreendimentos. Há muitos exemplos a serem considerados. Atualmente, no litoral paranaense, estão em processo de licenciamento 15 grandes empreendimentos, que incluem: portos, estaleiros, rodovias, ferrovias, dutos, linhas de transmissão e canais. Todos estes empreendimentos estão em sobreposição a áreas de proteção ambiental, terras indígenas e zonas de expansão urbana. Trata-se de um cenário complexo que exige a análise

detalhada dos diferentes processos de transformação em curso. Apesar da interdependência dos empreendimentos há diferenças que obrigam avaliações específicas destacando, pelo menos, os seguintes parâmetros: (1) a natureza da atividade (extrativista, energética, logística, tecnológica, gestão); (2) a identidade do empreendedor (público, privado, público/privado); (3) a escala do empreendimento (local, regional, nacional, internacional); (4) a Área de Influência considerando a Área Diretamente Afetada (área necessária para a construção). Ao focar estes parâmetros constata-se a relevância da análise específica para o licenciamento, afinal, na mesma área, ou não, portos e rodovias produzem impactos muito diferentes.

5. Ataque aos direitos de povos e comunidades tradicionais

O novo PL propõe que apenas sejam considerados nos procedimentos de licenciamento as Terras Indígenas demarcadas e as áreas tituladas de comunidades remanescentes de quilombo. Essa compreensão representa um explícito ataque direto aos direitos constitucionais de povos e comunidades tradicionais, que lutam pelo reconhecimento de seus territórios de ocupação tradicional.

Segundo dados da FUNAI publicados pelo Instituto Socioambiental (ISA), hoje no Brasil existem 724 TIs em diferentes fases do procedimento demarcatório: 487 homologas e reservadas, 73 declaradas, 44 identificadas, 120 em processo de identificação. A Coordenação Nacional de Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), embora admita que não há consenso acerca do número preciso de comunidades quilombolas no país, estima a partir dos dados oficiais vindos da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) que existam atualmente 2.847 comunidades Certificadas pela Fundação Palmares, 1.533 processos de titulação abertos no INCRA e apenas 154 terras tituladas em todo Brasil.

Essa proposta se agrava diante do atual desinvestimento na titulação desses territórios tradicionais, por meio da transferência de competências entre os órgãos envolvidos e da redução drástica dos orçamentos públicos destinados a essa função.

No novo governo o Incra deixou de ser ligado à Casa Civil e foi incorporado pelo Ministério da Agricultura, comandado pela ministra Tereza Cristina (DEM), representante ruralista e ex-presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), articulação para incidência de pautas de interesse do agronegócio. Dentro do Ministério, o órgão está submetido à pasta de Secretaria de Assuntos Fundiários, liderada por Nabhan Garcia, pecuarista e ex-presidente da União Democrática Ruralista (UDR), entidade que é opositora histórica à reforma agrária, demarcação de terras indígenas e titulação de territórios quilombolas. Já a presidência do Incra vai ser ocupada pelo General João

Carlos Jesus Correa que nunca trabalhou com a questão da titulação quilombola. (NO ATUAL..., 2019).

Também de forma significativa, conforme indicado em BRONZ et al (2020), o primeiro ato do governo Bolsonaro foi um decreto que retirava da Fundação Nacional do Índio (Funai) a competência de identificar e demarcar terras indígenas. No segundo dia de governo, outro decreto transferia da Funai para o Ministério da Agricultura – sob controle do lobby ruralista – a tarefa do licenciamento ambiental de empreendimentos que poderiam atingir povos indígenas. No rearranjo dos ministérios, a Funai foi ainda transferida do Ministério da Justiça para o da Mulher, Família e Direitos Humanos, completamente esvaziada das suas funções histórica e constitucionalmente estabelecidas. A partir de forte mobilização de grupos indígenas e apoiadores, em abril de 2019, a Funai retornou para o Ministério da Justiça. Fato é que se instituiu a partir daí um vertiginoso processo político-institucional envolvendo desregulamentações e re-regulamentações nas áreas indígena e ambiental, com efeitos de desregulação e escalada de violência brutal nesses territórios (BRONZ et al, 2020, p.21).

A desregulação acelera o licenciamento de empreendimentos sem uma adequada avaliação quanto aos seus riscos ambientais e promove o avanço da ocupação de empreendimentos sobre territórios tradicionais, provocando transformações que inviabilizam modos de vida tradicionais e o acesso à terra. (ver artigos de ANAYA et al. e de PALITOT e OLIVEIRA, entre outros em dossiê elaborado por BRONZ et al., 2020).

O novo PL representa possibilidade real de acirramento de conflitos sociais. A demora na demarcação de terras indígenas e quilombolas se apresenta como uma grande desvantagem diante dos contextos já instituídos de disputas pela terra entre sojeiros, produtores rurais, madeireiros, garimpeiros, megaempreendimentos. Enquanto as comunidades não possuem o título da terra, o avanço do agronegócio segue nessas comunidades, comprometendo as matas, a qualidade do solo e das águas e afetando a existência dessas comunidades tradicionais. (NO ATUAL..., 2019).⁶

Vale lembrar que *Os Princípios do Equador* condicionam os financiamentos de projeto, não apenas, ao respeito às terras regularizadas, mas também ao respeito aos territórios *sob o uso costumeiro dos povos indígenas*. Trata-se de um reconhecimento da precariedade da condição fundiária característica das populações em países como o Brasil, com forte investimento em infraestrutura e garantias ainda insuficientes de direitos territoriais e de cidadania étnica (Princípio 5/ 2019, pg:12).

⁶ Informações extraídas de <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/no-atual-ritmo-brasil-levara-mil-anos-para-titular-todas-as-comunidades-quilombolas/23023>; <https://terrasindigenas.org.br/>; <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde 2004, vimos surgir no Brasil um conjunto de iniciativas promovidas por grupos empresariais fortemente articulados com representantes do legislativo, que culminou na elaboração de um Projeto de Emenda Constitucional (PEC), posteriormente desdobrada em outros projetos de lei e, finalmente, em uma nova proposta de lei geral do licenciamento. Até 2018, encontravam-se em tramitação três minutas de normas que propunham a alteração da legislação: na Câmara Federal (PL No 3729/2004), no Senado Federal (PLS No 654/2015) e no Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA (Minuta em discussão do Processo MMA No 02000.001845/2015-32 – com o objetivo de alterar a resolução CONAMA No 237/1997). Embora cada qual tenha sua especificidade, as três propõem mecanismos para simplificar o rito do licenciamento, sob o argumento de que sua morosidade dificulta a atração de investimentos. O licenciamento ambiental tem sido apontado como um dos principais vilões do crescimento econômico do país.

Seguindo a tendência internacional da dita “flexibilização” dos critérios ambientais aplicados à avaliação de projetos de desenvolvimento, motivada ou justificada pelas sucessivas crises econômicas, propõe-se com a nova lei uma simplificação do rito e das etapas normativas do licenciamento, ou até mesmo a sua extinção em casos específicos (em função de sua “tipologia” ou importância “estratégica”). Abandonando todo conjunto de críticas que se referem às formas de gestão, hoje dispostas pelo Estado brasileiro, e sua “ineficiência”, a reformulação do rito legal como garantia de “celeridade”, “economicidade” e “eficiência” (princípios defendidos pelo senador Blairo Maggi) apresenta-se como uma fórmula mágica para dissolver os problemas do licenciamento brasileiro.

O que não se vê explicitado no debate público sobre licenciamento ambiental é que, dentre os “custos diretos”, sob as rubricas das “questões sociais” e das “incertezas regulatórias” pairam práticas ilegais, cooptação de agentes decisórios, negociatas com a administração pública, condutas não passíveis de serem prescritas por qualquer marco regulatório. Práticas estas que seriam também muito difíceis de mensurar, mas que consomem uma boa parcela dos custos do licenciamento previstos nos orçamentos empresariais. São inúmeros os termos eufemizados que classificam estes tipos de gastos – “investimentos sociais”, “relações institucionais”, “apoio à gestão pública”, “capacitação”, “palestra”, “recursos operacionais” (termos recentemente desnudados pelas delações de empresários ligados a empreiteiras envolvidas na “Operação Lava Jato”). Somam-se a essas práticas outros “custos diretos” ligados às “questões sociais”, relativos ao espetáculo ritualizado que se convencionou no modus operandi do licenciamento, verdadeiras campanhas de marketing dos empreendimentos.

O que está realmente sendo proposto nos projetos de lei é a reformulação da gestão dos próprios empreendimentos, já que não haverá mais tempo, investimento, obrigatoriedade ou regulação para

que sejam apresentadas “soluções” aos seus efeitos sociais e ambientais. Os cortes na legislação serão sentidos por aqueles que terão seus direitos reduzidos, conduzindo a um sofrimento social justificado publicamente pelo avanço da Economia brasileira.

Os “ganhos” imediatos podem se converter em perdas irreversíveis do ponto de vista ambiental e social. Também podem se converter em perdas econômicas, do ponto de vista dos parceiros comerciais, e suas exigências coordenadas com os padrões de regulação do capitalismo internacional “ambientalizado” – no qual a questão pública do meio ambiente sedimenta novos padrões morais corporativos como a sustentabilidade e a responsabilidade social. À médio e longo prazos, o ônus econômico poderá recair sobre o próprio Estado, na medida em que for chamado a resolver questões de saúde, bem-estar da população, habitação, trabalho, descontaminação do ar, da água e do solo, enfim, resolver os problemas decorrentes dos efeitos dos projetos aprovados sem critérios técnicos e sociais, que deveriam ser pautados minimamente pelos princípios da precaução e da prevenção.

Do ponto de vista da regulação estatal, o licenciamento pode ser considerado uma conquista social importante, especialmente para aqueles que são e foram submetidos aos efeitos dos grandes empreendimentos. Esse instrumento de fato promoveu uma mudança na forma como os grandes empreendimentos passaram a ser implementados no país. Ainda que insuficientes do ponto de vista de uma participação efetiva, as etapas normativas do licenciamento garantiam um envolvimento mínimo dos cidadãos, das organizações da sociedade civil e das comunidades atingidas. Promoveu também a possibilidade de um controle técnico mínimo sobre os eventuais efeitos nocivos dos empreendimentos, através de uma gestão pública destinada a resguardar os interesses da sociedade sobre o exclusivo interesse econômico. O novo PL representa um passo decisivo para o desmanche ambiental do Estado e a alienação da sociedade no que diz respeito aos processos que incidem sobre os mecanismos de distribuição territorial no país, a segurança e o bem-estar da população. Em tempos recentes, sob a legislação ambiental vigente, a sociedade brasileira foi vítima de dois dos maiores desastres ambientais do mundo - Brumadinho e Mariana. Esses desastres ainda em curso deveriam servir de alerta para a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de gestão ambiental do país. Contudo, na contramão das lições de Mariana e Brumadinho, este PL representa retrocessos que ameaçam a segurança da população e dos ecossistemas do Brasil.

IV. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

BAINES, S. G. *Os Waimiri-Atroari e a Linha de Transmissão Manaus – Boa Vista*. 2019. Disponível em: http://www.aba.abant.org.br/files/20190308_5c827ef552b48.pdf. Consultado em 09/05/2020.

BRONZ, D.; ZHOURI, A. L.; CASTRO, E. Apresentação: Passando a boiada: violação de direitos, desregulação e desmanche ambiental no Brasil. *Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia*, v. 49, p. 8-41, 2020.

BRONZ, D. Do campo etnográfico ao campo político: uma análise dos bastidores do licenciamento ambiental. *Guarimã Revista de Antropologia & Política*, v. 1, p. 9-35, 2020.

BRONZ, D. *Nos Bastidores do Licenciamento Ambiental. Uma etnografia das práticas empresariais em grandes empreendimentos*. 1. ed. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016. v. 1. 480p.

BRUSTOLIN, C.; DOS ANJOS, J. C. G.; SANTOS, D. S. Um Corredor para Exportações: o território de Santa Rosa dos Pretos nas veias abertas da mineração. SANT'ANA JÚNIOR, H.; TEISSENREC. M. J. A & BRUSTOLIN, C. (Orgs.) *Desenvolvimento em Questão: projetos desenvolvimentistas, resistências e conflitos socioambientais*. São Luis: EDUFMA, 2018.

IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability Effective January 1, World Bank Group. 2012. Disponível em:

https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c02c2e86-e6cd-4b55-95a2-b3395d204279/IFC_Performance_Standards.pdf?MOD=AJPERES&CVID=kTjHBzk. Acesso em 10 de maio de 2021.

NO ATUAL ritmo, Brasil levará mil anos para titular todas as comunidades quilombolas. 12 fev. 2019.

Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/no-atual-ritmo-brasil-levara-mil-anos-para-titular-todas-as-comunidades-quilombolas/23023> Consultado em 09/05/2020.

PANTOJA, I. *Planejamento Privado Social: práticas da CVRD (Vale S. A) em municípios do Maranhão*. Dissertação, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, 2012.

SANTOS, A. F. M. Não se pode proibir comprar e vender terra: Terras de ocupação tradicional em contexto de grandes empreendimentos. In: ZHOURI, A. e VALENCIO N. *Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p.143-165, 2014.

SANTOS, A.F.M.; PRATES, C.; DUARTE, L.; COSTA, L. 'Cabou pra nós o lugar': água, deslocamento e desresponsabilização ambiental no empreendimento Minas-Rio. In: Horácio Antunes de Sant'Ana Júnior; Raquel Maria Rigotto. (Org.). *Ninguém bebe minério: águas e povos versus mineração*. 1ed.Rio de Janeiro: 7 Letras, 2020, p. 138-173.

SANTOS, A.F.M.; PRATES, C.; DUARTE, L.; COSTA, L. Terras tradicionalmente ocupadas e Projeto Minas-Rio: expropriação, desresponsabilização e comunidades. In: Alfredo Wagner Berno de Almeida; Eriki Aleixo de Melo; Ítala T. Rodrigues Nepomuceno; Vinícius Cosmos Benvegnú. (Org.).

Mineração e garimpo em terras tradicionalmente ocupadas: conflitos sociais e mobilizações étnicas. (1ª ed.) Manaus: EDUA, 2019, p. 217-232.

TEIXEIRA, Raquel Oliveira Santos; LASCHEFSKI, Andréa Luisa Zhouiri; MOTTA, Luana Dias. Os estudos de impacto ambiental e a economia das visibilidades do desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)*, São Paulo, v. 36, n. 105. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcso/v36n105/1806-9053-rbcso-36-105-e3610501.pdf>

VIEGAS, R. N.; PINTO, R. G.; GARZON, L. F. N. *Negociação e Acordo Ambiental: o termos de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos ambientais.* Rio de Janeiro: Heinrich Böll, 2014.

ZHOURI, A. OLIVEIRA, R. & LASCHEFSKI, K. A supressão da vazante e o início do vazio: água e 'insegurança administrada' no Vale do Jequitinhonha-MG. *Anuário Antropológico*, 2010/II, Tempo Brasileiro, 2011, p. 23-53.

ZHOURI, A. Mapeando Desigualdades Ambientais: mineração e desregulação ambiental. In: ZHOURI, A. & VALENCIO, N. *Formas de Matar, de Morrer e de Resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais.* Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2014, p. 111-141.

ZHOURI, A.; OLIVEIRA, R.; ZUCARELLI, M. C.; VASCONCELOS, M. The Rio Doce Mining Disaster in Brazil: between policies of reparation and the politics of affectations. *Vibrant (FLORIANÓPOLIS)*, v. 14, p. 81-101, 2017. Disponível em: <http://www.vibrant.org.br/issues/lastest-issue-v-14-n-2-05-082017/>

ZUCARELLI, M. *A Matemática da Gestão e a Alma Lameada: os conflitos da governança no licenciamento do projeto de mineração Minas-Rio e no desastre da Samarco.* Tese em Antropologia Social, PPGAN/UFMG, 2018.