

**SÍNTESE DO PARECER TÉCNICO-CIENTÍFICO SOBRE PROPOSTA DE VOTAÇÃO DA  
NOVA LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL (Projeto de Lei 3.729/2004)****Comitê de Trabalho Povos Tradicionais, Meio Ambiente e Grandes Projetos****Associação Brasileira de Antropologia*****1 – Obstrução do processo democrático***

A Votação do PL na atual conjuntura de pandemia impõe constrangimentos adicionais ao controle social do processo deliberativo e ao necessário debate público sobre o tema.

A versão apresentada pelo novo relator, o deputado Neri Geller (PP/MT), não foi objeto de apreciação e discussão públicas, o que revela a tentativa, não apenas de aceleração, mas de obstrução do processo democrático. A versão do texto do novo relator não foi encontrada no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

***2 – Desrespeito aos direitos constitucionais e acordos internacionais***

O novo PL 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. Ressalta-se o desrespeito à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Evidencia-se 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 2019.

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

Tomar a celeridade como princípio do licenciamento significa 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.

O objetivo precípua do licenciamento é avaliar a viabilidade socioambiental dos empreendimentos, fundamentando decisões que permitam evitar danos ambientais. Esse propósito é completamente

esvaziado pelo PL 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 autolicenciamento.

A ênfase somente na aceleração do processo deteriora as condições objetivas de participação das populações atingidas.

O respeito à temporalidade específica de cada grupo é 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). (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, sendo incompatível com a própria agenda desenvolvimentista nacional.

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.

#### ***4. O custo social da ênfase sobre os “mecanismos de conciliação e mediação”***

A priorização dos mecanismos de resolução alternativa de disputas não produz os resultados propagados no tocante à eficácia, efetividade e celeridade (ZHOURI, 2014; VIÉGAS et al, 2014; ZUCARELLI, 2018). A concepção de que os conflitos envolvidos no licenciamento ambiental possam ser tratados como transações simétricas de tipo *win-win* obscurece a desigualdade de poder entre as partes envolvidas, o que leva as populações afetadas à renúncia de seus direitos. 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).

Em geral, as comunidades afetadas enfrentam transformações radicais em seu território, a exemplo de alterações no volume e qualidade da água disponível (ZHOURI et al. 2011). 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, em Mariana. 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 (IFC, PD07, 2012:06).

### ***5. 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 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. 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. A modalidade remota de consulta pública inviabilizaria ainda 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.

### ***6. 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).

#### ***- Alteração na definição de impacto.***

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*”. 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. 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.

***- 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. 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.

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

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*.

***- 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 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). 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.*

A exigência de nexos causal restringe 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 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 procura

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 (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.

*- 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. Apesar da interdependência de alguns 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).

### **7. 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 homologadas 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 (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).

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).

## **8 - Considerações finais**

O que está 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.

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.