

Márcia Anita Sprandel

INFORMES SOBRE O PROCESSO LEGISLATIVO

*Megaempreendimentos em implementação na Amazônia:
impactos na sociedade e na natureza*

VOL 4 2022

RELATÓRIO PARCIAL

Márcia Anita Sprandel

INFORMES SOBRE O PROCESSO LEGISLATIVO

*Megaempreendimentos em implementação na Amazônia:
impactos na sociedade e na natureza*

VOL 4 2022

RELATÓRIO PARCIAL

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CARTOGRAFIA SOCIAL E
POLÍTICA DA AMAZÔNIA-PPGCSPA**

**PROJETO NOVA CARTOGRAFIA SOCIAL DA AMAZÔNIA-PNCSA
CLIMATE LAND USE ALLIANCE-CLUA**

EDITOR RESPONSÁVEL

Alfredo Wagner Berno de Almeida

EDITORAS ADJUNTAS

Patrícia Maria Portela Nunes,
Cynthia Carvalho Martins

SECRETARIA DE REDAÇÃO

Marcionila Coutinho de Matos

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Jessica de Sousa Rabelo

Informes Sobre o Processo Legislativo. Megaempreendimentos em implementação na Amazônia: impactos na sociedade e na natureza. [recurso eletrônico] – v. 4, (2022). Ed. UEMA/PPGCSPA/PNCSA/CLUA, 2022.

Irregular.

Coordenação de Pesquisa: Márcia Anita Sprandel.

ISSN:

1. Processo Legislativo. 2. Megaprojetos em implementação na Amazônia. 3. Sistema de Deliberações Remotas (SDR). I. Título.

CDU: 328.34:528.9.912(811.3)

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO-UEMA

Reitor: Prof. Dr. Gustavo Pereira da Costa

Vice-Reitor: Prof. Dr. Walter Canales Sant'ana

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO-PPG

Pró-Reitora: Profa. Dra. Rita de Maria Seabra Nogueira

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CARTOGRAFIA SOCIAL E POLÍTICA DA AMAZÔNIA-PPGCSPA

Coordenadora: Patrícia Maria Portela Nunes

Vice-Coordenadora: Cynthia Carvalho Martins

DIVISÃO DE EDITORAÇÃO DA UEMA (EDITORA UEMA)

Cidade Universitária Paulo VI, S/N,

Avenida Lourenço Vieira da Silva, Tirirical. CP 09,

65055-310 - São Luís (MA)

editora@uema.br

editorauema.uema.br

(98) 3245-8472/ (98) 2016-8120



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1. VOTAÇÃO NO PLENÁRIO DA CÂMARA DOS PLs 3729/2004 E 2633/2020.....	7
2. A TRAMITAÇÃO NO SENADO	11
3. AVALIAÇÃO.....	37

INTRODUÇÃO

Em fevereiro de 2022, quando foram retomados (de forma semipresencial) os trabalhos do Congresso Nacional, os projetos de lei referentes à regularização fundiária (PL 2633/2020 e PL 510/2021) e ao licenciamento ambiental (PL 2159/2021) ainda não haviam sido votados nas Comissões de Meio Ambiente (CMA) e de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal. Tal situação foi resultado, como foi visto nos Informes anteriores, de mobilização exitosa da sociedade civil e da atuação comprometida das bancadas de oposição.

Na Câmara dos Deputados, o Centrão - que aprovara e enviara para revisão do Senado os projetos de lei n° 2633/2020 e n° 3729/2004 – começa o ano anunciando que aprovará também projetos de lei referentes a agrotóxicos (PL 6299/2002) e à mineração em terras indígenas (PL 191/2020).

Sendo 2022 um ano eleitoral, no qual se renovará toda a composição da Câmara dos Deputados e 1/3 da composição do Senado Federal, e na qual o governo em exercício corre sério risco de não ser reeleito, a Frente Parlamentar da Agropecuária e setores da economia ligados à mineração correm para “passar a boiada”, como foi sugerido pelo ex-Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles. Por outro lado, um ano eleitoral faz aumentar a possibilidade de eficácia

da pressão social. Mais do que normalmente, parlamentares votam de olho na reação da sociedade ou respondendo à sua pressão.

É nessa zona de tensão entre os compromissos de classe dos/das parlamentares ligados ao agronegócio e à mineração e sua necessidade imediata de votos da população em geral que o trabalho da oposição e dos grupos de pressão e advocacy deverão avançar até julho, quando...

1. Câmara dos Deputados: a aprovação do “pacote do veneno” e a urgência para o PL que permite exploração econômica de terras indígenas. (fevereiro/março de 2022)
2. Auxílio luxuoso: o apoio de artistas, movimentos sociais e entidades socioambientais no “Ato pela Terra” contra o “pacote da destruição” (9 de março de 2022)
3. Senado Federal: tangenciando os pacotes em ano eleitoral
4. PS- pequenos informes:
5. Votação da pauta ambiental no Supremo
6. ATL 2022

1. VOTAÇÃO NO PLENÁRIO DA CÂMARA DOS PLs 3729/2004 E 2633/2020

Em maio de 2021, não obstante toda a mobilização contrária feita nas redes sociais e a utilização das estratégias regimentais possíveis por parlamentares de oposição para *segurá-lo*, a Câmara dos Deputados aprovou o PL 3729/2004 (licenciamento ambiental), com 290 votos favoráveis e 129 contrários. Em agosto, foi aprovado o PL 2633/2020 (regularização fundiária), com 292 votos favoráveis e 116 contrários.

Durante a discussão do PL 3729, o deputado Nilto Tatto (PT/SP), coordenador da Frente Parlamentar do Meio Ambiente, chamou a atenção para o simbolismo da votação ocorrer no dia 13 de maio:

“Dia da farsa da libertação do povo negro, **do povo preto, que é quem mais sofre com os impactos dos empreendimentos** — aquilo que nós chamamos de racismo ambiental. (...) Este debate tem repercussão na OCDE, na ONU; este debate tem repercussão no mundo todo. Haverá consequências econômicas, evidentemente”.

(<https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/61508>)

Pelas regras do Sistema de Deliberação Remota (SDR), ainda vigendo, foi designado relator de plenário o deputado Neri Geller (PP/MT), vice-presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária

(FPA). O texto aprovado dispensa de licenciamento 13 atividades que tem potencial para impactar no meio ambiente. Entre elas, a agricultura, a pecuária (com exceção da intensiva de médio e grande porte), a silvicultura e o saneamento básico.

Pela proposta, obras e atividades consideradas de baixo e médio risco ambiental, inclusive mineração, poderão ser autorizadas mediante uma Licença por Adesão e Compromisso (LAC), auto declaratória e liberada via internet, sem análise dos órgãos ambientais¹.

Além de tornar o licenciamento ambiental praticamente uma exceção, o texto prejudica sobremaneira os povos indígenas e as populações tradicionais, uma vez que só exige a realização de estudos de impacto ambiental no caso de comunidades indígenas já homologadas e comunidades quilombolas já tituladas. Conforme levantamento do Instituto Socioambiental (ISA), seriam desconsideradas para efeitos de avaliação, prevenção e compensação de impactos socioambientais:

¹ Essa mesma estratégia de individualização da relação cidadã/cidadão com o governo central, via Internet, também pode ser observada no PL 2633/2020 (regularização fundiária) e na MP 910/2021 (Auxílio Brasil), entre outras iniciativas. No caso dessa última, ao implantar a relação via aplicativo, exclui do processo as redes de proteção que conformam o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referências Especiais de Assistência Social (CREAS) e Centros Pop entre outras ações.

- 41% das terras indígenas com processos de demarcação já abertos na Fundação Nacional do Índio (Funai); e
- 84% dos territórios quilombolas com processos de titulação iniciados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Para piorar, o PL 3729 acaba com a obrigatoriedade de análise dos impactos diretos e indiretos de empreendimentos sobre as Unidades de Conservação (UC)!

IMPORTANTE: O PL 3729/2004, ENVIADO AO SENADO NO DIA 18 DE MAIO DE 2021, FOI PROTOCOLADO NO DIA 11 DE JUNHO COMO PL 2159/2021.

No Senado, foi designada Relatora do PL 2159 a senadora Kátia Abreu. O senador Jaques Wagner apresentou requerimento para realização de Audiência Pública na Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e o senador Acir Gurgacz para tramitação conjunta com o PL 168/2018, que também tem como objetivo regulamentar os dispositivos constitucionais referentes ao licenciamento ambiental.

Quanto ao PL 2633/2020, regularização fundiária, no dia de sua votação em Plenário o deputado Bira do Pindaré (PSB/MA) apontou para um dos aspectos mais problemáticos do texto: a ampliação da área passível de regularização.

“Seis módulos, por exemplo, no Maranhão, que é a minha terra, chegam a 480 hectares. Quem é que possui 480 hectares? Não é o povo trabalhador, não é o trabalhador e a trabalhadora rural, não é o quilombola, não são os povos tradicionais, não são os povos indígenas”. (Idem)

O Deputado Nilto Tatto (PT/SP) vê nessa ampliação a intenção do governo e da FPA de, na sequência, modificar o número de módulos fiscais que caracterizam a agricultura familiar:

“Então, se aprovarmos essa mudança de regra aqui, nós vamos criar meio caminho andado para depois acabar com as políticas específicas para a agricultura familiar, de até 4 módulos fiscais, que precisa de apoio diferenciado, de políticas públicas diferenciadas, que produz de 70% a 80% do alimento que chega à casa dos brasileiros”. (Idem)

Além disso, como pontuou o Deputado Enrico Misasi (PV/SP), que orientou pelo Partido Verde, sequer existem instrumentos para efetivar a legislação já vigente:

“Nós temos um INCRA hoje completamente sucateado e fraco do ponto de vista orçamentário, que precisa ser empoderado. Nós temos uma base cartográfica totalmente ultrapassada, desconexa entre si e com falta de integração em âmbito estadual e federal. Mais de 90% do Cadastro Ambiental Rural não foram validados, e existe nele uma enorme sobreposição de áreas. **Então, não é possível falar de regularização fundiária e de sua modernização enquanto os instrumentos para efetivá-la para não estiverem prontos e corretamente desenhados**”. (Idem)

2. A TRAMITAÇÃO NO SENADO

Enviados ao Senado nos dias 18 de maio e 4 de agosto, respectivamente, os PLs só iriam *andar* no dia 11 de agosto, quando as duas matérias foram despachadas pelo Presidência, simultaneamente, à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e à Comissão de Meio Ambiente (CMA).

Foi preciso vencer resistências da Presidência do Senado e de parlamentares da FPA para conseguir que as duas matérias fossem debatidas nas Comissões de mérito, antes de vir para o Plenário. Das negociações participaram o Presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, e os presidentes da Comissão de Meio Ambiente e de Agricultura e Reforma Agrária daquela Casa, senadores Jaques Wagner (PT/BA) e Acir Gurgacz (PDT/RO), respectivamente.

Em seguida, duas tabelas informativas sobre as audiências públicas simultâneas realizadas no Senado para instrução das duas matérias:

Licenciamento Ambiental (PL 2159/2021) [PL 3729/2004 na CD]

INFORMES SOBRE O PROCESSO DO LEGISLATIVO III

Data	Convidados	Link para a reunião/ apresentações de convidados	Link para notas taquigráficas
02/09/21	<p>Sr. Rodrigo Justus - Consultor da área de sustentabilidade da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA</p> <p>Sr. Leonardo Papp - Consultor ambiental da Organização das Cooperativas do Brasil - OCB</p> <p>Sr. Raul Silva Telles do Valle - Representante de: Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura</p> <p>Sr. Luis Enrique Sánchez - Professor Titular da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo</p>	<p>https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?59&reuniao=10195&codco l=50</p>	<p>https://legis.senado.leg.br/escriva-servicosweb/reuniao/pdf/10195</p>
16/09/21	<p>Sr. José Carlos Carvalho - Ex-Ministro do Meio Ambiente</p> <p>Sr. Davi Bomtempo - Gerente Executivo de Meio Ambiente e Sustentabilidade da Confederação Nacional da Indústria (CNI)</p> <p>Sra. Andrea Zhouri - Pesquisadora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) - Representante de: Associação Brasileira de Antropologia (ABA)</p> <p>Sr. Marcos Saes - Consultor Jurídico da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)</p>	<p>https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?39&reuniao=10212&codco l=50</p>	<p>https://legis.senado.leg.br/escriva-servicosweb/reuniao/pdf/10212</p>
19/11/21	<p>Sra. Suely Araújo - Ex-Presidente do IBAMA e representante do Observatório do Clima</p>	<p>https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?17&reuniao=10410&codco l=1307</p>	<p>https://legis.senado.leg.br/escriva-servicosweb/reuniao/pdf/10410</p>

Data	Convidados	Link para a reunião/ apresentações de convidados	Link para notas taquigráficas
	Representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Sr. Nilvo Silva- Especialista em sustentabilidade, direitos humanos e mudanças climáticas Representante do Ministério da Infraestrutura		

Regularização fundiária (PL 2633/2020) [tramita em conjunto com PL 510]

Data	Convidados	Link reunião/ apresentações	Link notas taquigráficas
14/09/21	Aldo Rebelo - Deputado Federal e Relator do Código Florestal Eliane Cristina Pinto Moreira - Promotora de Justiça do Ministério Público do Pará e Professora da Universidade Federal do Pará (UFPA) Geraldo Melo Filho - Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) Raoni Rajão - Pesquisador e Professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?22&reuniao=10211&codcol=1307	https://legis.senado.leg.br/escriva-servicosweb/reuniao/pdf/10211
05/10/21	Dom José Ionilton Lisboa de Oliveira - Bispo da Prelazia de Itacoatiara (AM) e Presidente da Comissão Pastoral da Terra (CPT), organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)	https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?25&reuniao=10277&codcol=1307	https://legis.senado.leg.br/escriva-servicosweb/reuniao/pdf/10277

	<p>José Henrique Bernardes Pereira - Assessor Técnico da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)</p> <p>Júlio José Araújo Júnior - Procurador da República no Rio de Janeiro e Coordenador do Grupo de Trabalho de Reforma Agrária e Conflitos Fundiários da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão</p> <p>Julia Bittencourt Afflalo - Consultora Jurídica da Frente Parlamentar da Agropecuária – FPA</p>		
23/11/21	<p>Anaximandro Doudement Almeida - Diretor de Programa do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra</p> <p>Brenda Brito - Pesquisadora do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia - Imazon</p> <p>Rodrigo de Oliveira Kaufmann - Consultor Jurídico da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA</p> <p>Cristina Lopes - Representante da Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura e Pesquisadora da PUC-Rio</p>	<p>https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?28&reuniao=10411&codigo=1307</p>	<p>https://legis.senado.leg.br/escritorio-servicosweb/reuniao/pdf/10411</p>

2.1. Excertos dos debates ocorridos nas comissões temáticas do Senado

Os quadros anteriores permitem acessar tanto as gravações e notas taquigráficas das audiências públicas quanto as apresentações dos convidados (powerpoints).

Trata-se de material útil para a identificação dos principais argumentos que têm sido acionados para justificar ou rejeitar os projetos de lei em discussão. Além disso, permite que se acompanhe o desenrolar de debates iniciados na Câmara dos Deputados. Quando as proposições seguem para a Casa revisora ou dela retornam, há uma evidente mudança de ritmo no processo legislativo, o que acaba sendo mais um desafio para ações de *advocacy* ou pressão social.

Outro aspecto interessante, passível de aprofundamento analítico, é o envio, pelas entidades patronais, de representantes *técnicos* para as audiências públicas. Assim, verifica-se a participação de um “consultor ambiental” (OCB), um “consultor da área de sustentabilidade” (CNA), um “gerente executivo de meio ambiente e sustentabilidade” (CNI), uma “subsecretaria de sustentabilidade” (Ministério de Infraestrutura), uma “assessora especial da assessoria socioambiental” (MAPA), dois “consultores jurídicos (CBIC e CNA), uma “consultora jurídica” (FPA) e um “assessor técnico” (CNA). Trata-se de rica vertente para trabalhos de pesquisa que tenham como parte de sua preocupação os mercados de projetos e consultorias e a formação de quadros tanto pelas elites nacionais quanto por organismos e conglomerados internacionais.

a. Licenciamento Ambiental

“É uma pobreza, permitam-me os senhores, ir ao Congresso Nacional brasileiro, com a oportunidade de fazer uma lei ambiental

para o futuro – porque toda lei ambiental tem que ser feita para o futuro –, e aceitar simplesmente fazer remendos para atender determinados setores que se consideram prejudicados com o licenciamento ambiental no Brasil”. (José Carlos Carvalho, ex-Ministro do Meio Ambiente)

“A gente considera, (...) se me permite, que o PL é um tiro no pé”. (Andrea Zhouri- UFMG/ABA)

O ciclo de audiências foi aberto por Luiz Enrique Sánchez, Professor da Escola Politécnica da USP, que relembrou o longo debate sobre a necessidade de uma Lei Geral de Licenciamento Ambiental que desse maior segurança jurídica a empreendedores e investidores. No entanto, considera que o PL aprovado pela Câmara dos Deputados resultou em um desequilíbrio entre esse objetivo e o de garantir a qualidade ambiental não apenas para as presentes gerações, mas também para as futuras. Registrou, ainda, que o licenciamento ambiental é uma ferramenta importante para atingir certos objetivos de política ambiental é também o mecanismo que nos permite ou que nos alinha a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Outra crítica ao texto foi a ausência de diretrizes para se definir o que é “um impacto significativo”. Como está, o texto transmite aos entes federativos a possibilidade de estabelecer listas e projetos de tipos de empreendimentos que estariam sujeitos a estudos de impacto

ambiental, que teriam “impacto significativo”. E concluiu: “Eu diria então que (...) nós precisamos olhar para o futuro, e a lei olha, principalmente, para o passado”.

O consultor da área de sustentabilidade da Confederação Nacional de Agricultura, Rodrigo Justus, referiu-se ao avanço ocorrido nos últimos três anos (“uma aceleração mais forte do que já havia”) em relação à necessidade de aprovação de um marco legal básico do licenciamento ambiental, para que todos os Estados seguissem a Lei Complementar 140, que divide as competências entre a União e os Estados. Para ele, o PL regulamenta a questão do licenciamento, no que se refere à Lei Complementar 140. Na mesma toada, critica as decisões do Conama: “O Conama não é uma entidade científica nem é uma entidade técnica para fazer regulação de licenciamento, tem a representação dos Estados, do setor privado, das organizações não governamentais etc”. Para o consultor, o texto aprovado na Câmara cumpre a função de criar uma hierarquia para o licenciamento ambiental, que hoje tem vários problemas: o tempo, o custo a necessidade de realização de estudos que considera desnecessário e a repetição de estudos e consultorias.

Falando das atividades agropecuárias propriamente dita, buscou demonstrar que a legislação federal - por meio de decreto e resoluções – acaba “jogando” a atividade agropecuária para licença prévia, tanto para instalação quanto para operação. Defendeu que, no caso das atividades agropecuárias de uso do solo, deve haver a inexigibilidade do licenciamento ambiental, devendo o produtor

assumir todos os compromissos relativos ao cumprimento dessa legislação, exercendo a sua atividade com responsabilidade: “Nós entendemos que o projeto, da forma como foi aprovado na Câmara, não é exatamente tudo aquilo que o setor rural queria, mas é aquilo que é possível dentro das circunstâncias e das condições em que nós estamos. Dessa forma, nós defendemos que seja aprovado o texto da forma como se encontra”.

Raul Silva Telles do Valle representou no debate a Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura, que se apresenta como:

“Um movimento multissetorial que se formou com o objetivo de propor ações e influenciar políticas públicas que levem ao desenvolvimento de uma economia de baixo carbono no Brasil, criando empregos de qualidade, estimulando a inovação, a competitividade global do Brasil e gerando riqueza para toda a sociedade. Hoje a coalizão congrega mais de 300 empresas, associações empresariais, centros de pesquisa e organizações da sociedade civil e é, portanto, um dos principais centros de convergência democrática do País”.

O representante da Coalizão defendeu que uma lei federal sobre licenciamento ambiental deveria (1) dar segurança jurídica para que o processo possa ser mais eficiente, ou seja, menos oneroso ao empreendedor e com melhores resultados para a sociedade; (2) permitir que formas mais simples de licenciamento possam ser adotadas, sobretudo pelos governos estaduais e municipais, com o amparo numa legislação federal; (3) atualizar regras, conceitos e procedimentos à luz das boas práticas internacionais e da experiência

nacional, passados quarenta anos da Política Nacional do Meio Ambiente.

“Em resumo, na nossa opinião, é, sim, possível aperfeiçoar o processo de licenciamento ambiental simplificando procedimentos, sem, no entanto, abrir mão do objetivo final desse importante instrumento de política, que é garantir que as atividades produtivas não comprometam o direito constitucional de todos nós a um ambiente ecologicamente equilibrado”.

A entidade entende que a adoção de uma política de aumento do desmatamento irá isolar o País ainda mais. Cita o recente relatório divulgado pelo comitê ambiental da OCDE que afirma que o Brasil tem falhado em conter o desmatamento e incluir uma avaliação de impacto ambiental adequada no planejamento de obras e programas públicos, o que contraria as boas práticas internacionais.

“Uma das formas de aproximar o Brasil das melhores práticas internacionais, habilitando-nos a receber mais investimentos e, inclusive, a aumentar as chances de integrarmos o seletor grupo da OCDE, seria realmente nos darmos conta de que estamos no século XXI e incluirmos no projeto dispositivos que conectem o licenciamento ambiental com instrumentos de planejamento ambiental e econômico mais amplos”.

A entidade defende a importância de uma avaliação ambiental estratégica, que ocorra de forma democrática, com a participação dos interessados nas fases preliminares do processo de planejamento de grandes obras ou de políticas públicas. Para que esse modelo de licenciamento possa funcionar, os órgãos devem estar bem

estruturados, a fiscalização organizada e treinada para orientar e para punir quando necessário, as procuradorias jurídicas preparadas para julgar rapidamente os autos de infração, e o sistema de informação funcionando, no órgão ambiental. Para a Coalizão, o projeto dá passe livre para que atividades de risco ambiental razoáveis possam se instalar por meio do auto licenciamento.

Outro problema apontado pela Coalizão é a forma como está prevista a participação dos órgãos intervenientes, como o ICMBio e a Funai, quando se trata de áreas protegidas: *“Concordamos que não deve ser totalmente vinculante a decisão, mas aquilo que o órgão colocar como fundamento técnico tem que ser levado em consideração. E não faz nenhum sentido colocar prazos exíguos, para órgãos que são historicamente desprovidos de mão de obra necessária, para que eles possam se manifestar, e que o silêncio desses órgãos possa ser entendido como consentimento”*.

Para o representante da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), o foco da discussão deve ser a busca de eficiência, entendida como *“adotar as ferramentas que são necessárias, sem excessos regulatórios, mas que sejam suficientes para que, se adequadamente utilizadas, possam gerar os resultados necessários de compatibilização entre o desenvolvimento de atividades produtivas e a proteção do meio ambiente”*.

O ex-Ministro do Meio Ambiente, José Carlos Carvalho, listou dois instrumentos que considera fundamentais para o licenciamento ambiental e que foram retirados do texto, na Câmara dos Deputados:

- Dispositivos referentes à necessidade de o País tratar o licenciamento como uma questão estratégica do desenvolvimento sustentável: *“Nós não podemos continuar tratando o licenciamento ambiental no Brasil como um cartório onde as pessoas vão buscar licenças, com todas as precariedades que nós sabemos existirem no Sistema Nacional do Meio Ambiente no Brasil. É preciso trabalhar com Avaliação Ambiental Estratégica para que o licenciamento possa ser, de fato, um instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável do País, que ele possa ser, de fato, um instrumento que ponha a sustentabilidade no patamar que ela merece para a concepção, a formulação e a implementação das nossas políticas de desenvolvimento”*.

- Dispositivos referente à necessidade de Zoneamento Ecológico-Econômico: *“Em se tratando de meio ambiente, não é adequada a formulação de uma política pública que ignore a dimensão territorial, porque é no território que os impactos ambientais ocorrem, é no território que a comunidade sofre diretamente os impactos negativos, sobretudo dos grandes empreendimentos”*.

O ex-Ministro disse reconhecer que há espaço para se fazer um aperfeiçoamento na legislação de licenciamento, desde que tal aperfeiçoamento aprimore a norma e não apenas a remende para resolver problemas setoriais. Além disso, criticou o fato de o

licenciamento ambiental feito no Brasil ser *ex post*, ou seja, realizado depois que todas as decisões de fazer o empreendimento já foram tomadas:

“Fundamental, no meu entendimento, que tenhamos uma avaliação de impacto ambiental *ex ante*, inclusive para o empreendedor conhecer o custo ambiental do seu empreendimento, para decidir se ele realmente é viável”.

Davi Bomtempo, a partir dados obtidos pela **CNI**, afirmou que quase 90% dos licenciamentos ambientais já são feitos por órgãos estaduais e municipais e apenas uma pequena parte no âmbito federal. O Gerente Executivo de Meio Ambiente e Sustentabilidade da CNI buscou demonstrar, em sua exposição, que há um excesso de procedimentos burocráticos, causadores de superposição de competências, falta de clareza de procedimentos e “*atuação discricionária e condicionantes fora do escopo não relacionadas ao projeto, não relacionadas aos estudos de impacto ambiental*”. Uma das causas dessa situação estaria nos bancos de dados que não estariam facilitando o aproveitamento de informações já registradas.

Para a Confederação da Indústria, o licenciamento ambiental precisa ser mais eficiente:

“O que a indústria defende? Num primeiro ponto, é desburocratizar o licenciamento de empreendimentos e as dificuldades consideradas de baixo impacto ambiental, ou seja, trazer a questão do licenciamento simplificado e gastar realmente energia naqueles licenciamentos mais complexos; definir modalidades diferenciadas de licenciamento que sejam aplicadas às diversas classificações do empreendimento e das

atividades, ou seja, o aperfeiçoamento também dos processos; padronizar e estabelecer critérios de qualidade para termos de referência (...); garantir a autonomia do órgão licenciador como condutor do processo de legislação do licenciamento, ou seja, estabelecer aqui a governança, estabelecer também a liderança do processo; que as condicionantes guardem relação com os projetos e também com os estudos; disciplinar a atuação dos intervenientes, Funai, Iphan, Fundação Palmares e ICMBio, com competências claras, definindo limites, prerrogativas, as manifestações e também os prazos”.

Representando a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), Andréa Zhouri se posicionou contra o PL, definido como um retrocesso na política ambiental brasileira. Além da questão do “tiro no pé”, apontada na epígrafe desta seção, está a exclusão de empreendimentos degradadores da lista obrigatória do licenciamento ambiental:

“A lista contempla mais de uma dezena de empreendimentos, mas vou citar apenas três exemplos aqui, que são os cultivos agrícolas, os empreendimentos de caráter militar e as obras emergenciais. (...) No caso da isenção para atividades militares, eu gostaria de lembrar aqui que a base da Aeronáutica fica em Alcântara, no Maranhão, um projeto que foi instalado, em 1983, sem licenciamento ambiental, e que desalojou mais de 300 famílias, as quais não foram indenizadas até a presente data, mais de 40 anos depois. (...) Em Minas Gerais (...) estamos sendo ameaçados por várias rupturas de barragem. Há uma movimentação muito grande em torno da Região Metropolitana de Belo Horizonte, com obras de contenção, populações sendo desalojadas – não se sabe ao certo –, obras incidindo sobre recarga hídrica, sobre áreas de preservação permanente“.

Outro dispositivo criticado pela pesquisadora foi a previsão de que o licenciamento ambiental ocorra apenas nos casos em que o empreendimento envolver terras tituladas e demarcadas. Para piorar, o PL não prevê a consulta livre, prévia e informada, conforme determina a Convenção 69, da OIT, da qual o Brasil é signatário. Ainda em termos de convencionalidade, Andrea Zhouri cita a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 e o Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres 2015-2030.

Baseada nos muitos anos de pesquisa da antropologia brasileira, realizadas em territórios de diferentes Estados do Brasil, Zhouri afirma que a morosidade, quando existe, não ocorre tanto em função da arquitetura do atual licenciamento, mas em função de dois fatores interligados: *“De um lado, os ritos não são integralmente cumpridos de forma adequada por setores interessados no licenciamento ambiental, que enxergam o licenciamento ambiental (...) como um balcão de retirada de licença, o empecilho que tem que ser vencido no caminho. De outro lado (...) os órgãos ambientais foram sucateados ao longo dos anos, o corpo técnico é diminuto, os salários são defasados, há a falta de equipamentos apropriados para execução da política ambiental, como, por exemplo, as vistorias in loco”*.

Marcos Saes, consultor jurídico da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), centrou sua fala na crítica à legislação ambiental brasileira, especialmente as Resoluções do Conama:

“Aí começam aquelas falácias de que resoluções Conama têm força de lei, coisa que quem estuda Direito Ambiental sabe efetivamente que não o são. (...) O Direito Ambiental é uma ciência, avaliação de impactos ambientais é uma ciência, e nós devemos avaliar essas questões como ciência que o são, ou seja, **eu tenho que simplificar, eu tenho que modernizar**”.

Em suas considerações finais, **Andrea Zhouri** contou de uma entrevista feita na Inglaterra ao presidente da Timber Trade Federation, quando perguntou por que ele não aderiria ao selo do FSC de certificação florestal como federação. Sua resposta foi: "O nosso negócio é comprar e vender madeira. Os direitos dos povos indígenas, das comunidades, os direitos humanos são problemas do seu Governo".

De fato, prossegue Zhouri, “a regulação, o princípio da precaução ambiental, da saúde, da integridade da população, do bem-estar da população é dever do Estado e o Estado brasileiro não pode se submeter a mudanças sem o rigor técnico, sem o conhecimento científico acumulado em décadas nessa área ambiental, internacionalmente inclusive, não pode se submeter a normas que são exigências de determinados setores pontuais da nossa economia”.

Para **Jose Carlos Carvalho**, as boas políticas públicas dependem de leis claras e objetivas e de instituições qualificadas para executá-las. Dificuldades com licenciamento ambiental, no Brasil são o resultado da fragilidade institucional do Sistema Nacional do Meio Ambiente, que precisa ser fortalecido.

Nilvo Silva é ex-Diretor de Licenciamento do Ibama e ex-funcionário do órgão das Nações Unidas para o Meio Ambiente no Quênia, cita o inciso IV do art. 225 da Constituição Federal, que o PL em exame pretende regulamentar. Tal dispositivo diz que é preciso estudos de impacto ambiental para empreendimentos ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. O projeto de lei apenas transfere a regulamentação do art. 225 para os órgãos licenciadores, individualmente.

Silva critica a omissão do PL em relação ao trabalho de triagem para definição de alto ou baixo impacto, considerado uma das fases mais cruciais do processo de avaliação de impacto ambiental e licenciamento. Não há nada sobre a segurança e saúde das comunidades em relação à contaminação ou em relação a desastres. Além disso, o PL fragmenta esta triagem para quase mais de 6 mil órgãos independentes:

“Então, a lei, além de fragmentar, cria um conjunto enorme de regras desconexas a critério de cada órgão licenciador em cada Município, nos quase 6 mil Municípios em cada Estado e na União. Portanto, o princípio da Federação, que está estabelecido na Lei Complementar nº 140, de cooperação entre os entes da Federação, desaparece aqui. Na verdade, o que a lei faz é o contrário da cooperação; ela está estimulando muito mais a competição entre os órgãos da Federação, que podem, sim, mudar seus critérios de aprovação de projetos em função da necessidade econômica do Estado. (...) Isso aqui coloca os órgãos licenciadores individualmente numa enorme posição de vulnerabilidade e de pressão”.

Embora o que regre o processo de licenciamento seja o nível de impacto ambiental, o PL o substitui por tipologias de atividades que a priori poderiam ser isentas ou licenciadas através de processos simplificados: “O problema é que a lei retirou totalmente o conteúdo. Esse projeto de lei trata somente de procedimentos. Licenciamento é procedimento e conteúdo. Não há conteúdo ambiental dentro desse projeto de lei”.

Numa boa definição do projeto de lei, Silva afirma que ele simplifica retirando proteções: “Bom, se eu tiro parte do problema da equação realmente eu simplifico, mas eu simplifico de uma maneira um pouco estranha, não é?”

Um dos depoimentos mais significativos foi o de **Sueli Araújo, ex-Presidente do IBAMA e representante do Observatório do Clima, Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados por 29 anos**, tendo o tema do "licenciamento ambiental" sob sua responsabilidade:

“A ideia de elaborar uma lei geral do licenciamento ambiental veio dos ambientalistas. A primeira proposta nesse sentido era um projeto do ex-Deputado Fábio Feldmann em 1988, e, a partir de um momento, na Câmara foi engavetado e nunca andou. Em 2004, o ex-Deputado Luciano Zica apresentou o PL 3.729, que dá origem a esse processo que nós estamos debatendo (...). Em determinado momento desse processo na Câmara, principalmente depois que ele foi encaminhado à Comissão de Finanças e Tributação, o conteúdo do projeto passou a ser enviado, no meu ponto de vista, para um texto que vê o licenciamento ambiental como uma mera barreira”.

Com toda esta experiência, avalia que o texto que está em análise no Senado, consolida uma lei da não licença e do auto licenciamento:

“O texto implode o licenciamento ambiental, destrói, na verdade, os processos de licenciamento, e retrocede 40 anos na história para uma época em que (...) bebês nasciam com a anencefalia em Cubatão por contaminação por poluição, gerada por indústrias que não tinham licença”.

“O texto, na verdade, não traz uma lei geral, ele inclui uma espécie de cheque em branco para os órgãos licenciadores fazerem o que quiserem em diferentes pontos e não dá critérios, não dá sequer orientações”.

“Nas isenções dos empreendimentos agropecuários (...) o que me incomoda na redação é principalmente considerar regular, para efeito de gerar isenção de licença, o imóvel que tem o CAR simplesmente inscrito, sem qualquer tipo de conferência do órgão estadual. (...) Quando você começa a trabalhar isenções tendo como pressuposto a mera inscrição no CAR, ele pode estar numa terra indígena, pode estar com sobreposição, tendo a inscrição, o responsável tendo feito a inscrição, o texto está admitindo como regular, o que é bastante preocupante”.

Para Suely, o pior ponto do PL é o auto licenciamento. Cita estudo recente do Instituto Socioambiental que mostra que se o PL for aprovado 85,6% dos processos de licenciamento de atividades minerárias em Minas Gerais poderiam ser licenciados por meio de LAC: “Eu não conheço uma legislação com um conteúdo tão irresponsável quanto o art. 21 do texto, que é o que trata da licença por adesão e compromisso”

A especialista também criticou as regras sobre as condicionantes, que estão no art. 12, e limitam o enfrentamento de impactos indiretos. Finalmente, para a Consultora, foram apresentadas emendas que respondem às principais críticas feitas por ela ao projeto de lei. O PL 2159, de 2021, recebeu 79 emendas no prazo regimental e mais 10 emendas de Plenário, num total de 89 emendas.

b. Regularização Fundiária

No início da primeira reunião, no dia 14/09/21, o relator dos PLs 2633/20 e 510/21, senador Carlos Fávaro, fez um discurso no qual defendeu a necessidade de aprovação de uma nova regularização fundiária, a partir de alguns argumentos:

Atender pioneiros - “Eu cheguei a Mato Grosso há quase 40 anos num assentamento de reforma agrária sei da importância do título de propriedade para transformar para melhor a vida das pessoas, dos pequenos produtores”.²

Uso de novas tecnologias- “A modernização dessa legislação passa principalmente pelo uso das novas tecnologias de drone, de imagens de satélite, dos algoritmos que podem servir ao Inca e ao poder público para poder fazer o desenvolvimento da regularização fundiária efetiva para os pequenos e médios produtores”.

Compromisso com o meio ambiente e contra a grilagem- “Quero aqui também fechar meu compromisso (...) de que temos que produzir com sustentabilidade, não transgredir nas questões ambientais, não flexibilizar em nada de crimes ambientais”.

² Todas as citações entre aspas referentes às Audiências Públicas foram transcritas das notas taquigráficas, cujo acesso está disponível nos quadros anteriores.

Recado ao mercado- “Nós não podemos flexibilizar marco temporal para não ser um estímulo de novas invasões, não podemos dar um recado errado ao mercado dizendo: Olha, vamos continuar invadindo terras públicas para que, mais no futuro, o Congresso Nacional faça uma nova lei flexibilizando”.

Inclusão dos médios produtores- “A modernização tem que se fazer para pequenos e médios produtores. Não temos que incentivar terras públicas serem vendidas, subsidiadas a grandes latifundiários”.

Ainda na primeira reunião realizada, destacou-se a apresentação de Eliane Cristina Pinto Moreira, Promotora de Justiça do Ministério Público do Pará e Professora da Universidade Federal do Pará, que afirmou que já temos um sistema de regularização fundiária eficiente que reconhece a pequena propriedade. Também fez sugestões para atender as demandas que ainda não puderam ser atendidas pela norma atual: realização de levantamentos de casos concretos para o atendimento dentro das normas vigentes; evolução fundiária aliada ao respeito ao meio ambiente e à floresta; e necessidade de criação de um programa específico. Para ela, se a norma atual não atende a maior parte dos seus destinatários é por necessidade de operação e de capacidade de agir dos órgãos fundiários.

Limite constitucional e gestão do patrimônio público- “O limite realmente é constitucional, dos 2.500 hectares. Esse limite já foi estendido nas leis que vieram. Existe uma política voltada para os trabalhadores em situação de maior vulnerabilidade. Já há um módulo fiscal prevendo, inclusive, a alienação gratuita. De até quatro módulos fiscais, a gente já tem manifestação do STF sobre a questão da vistoria, dispensando a vistoria. E realmente acima de quatro módulos é uma necessidade de atenção, de cautela que se coloca (...) com a gestão do patrimônio público”.

Necessidade de fortalecimento dos órgãos fundiários- “É aí que está o nosso maior gargalo e é aí que meios concretos, eficientes devem ser pensados para enfrentamento dessa dificuldade. É por isso que o Programa Terra Legal não chegou nem a ensaiar os objetivos iniciais que tinha pretendido, porque a estrutura, o aparato estatal não dá conta”.

Respeito ao 4 módulos e limites do sensoriamento remoto- A procuradora também defendeu o respeito aos quatro módulos fiscais e a obrigação constitucional a vistoria prévia nos casos acima dos quatro módulos fiscais. “Vamos imaginar, na Amazônia, por exemplo, se fosse dispensada em áreas de 100 hectares o módulo fiscal, a gente estaria falando de uma área aí de 400 hectares. É possível se pensar acima disso e dispensar a vistoria? É disso que nós estamos falando”. Em

relação ao sensoriamento remoto, entende ser preciso identificar quais são os blocos de áreas no país em que ele é aplicável. “Eu vou lhes dizer da experiência de quem faz e fez durante muitos anos vistoria em campo aqui na Amazônia. Às vezes, com um drone, a gente se afasta três metros e você já não tem uma visibilidade adequada daquele uso da terra, você já não consegue ver, por exemplo, um rio ou até mesmo algum tipo de ocupação, de roça etc. (...) Então, ao ampliar para seis módulos, sem vistoria, ele cria uma situação de inconstitucionalidade, ele convalida a autodeclaração para o reconhecimento fundiário e, no meu entendimento, ele desvirtua aí a finalidade do CAR”.

A partir do documento “Dez fatos essenciais sobre regularização fundiária na Amazônia Legal”, do *Imazon*, a Procuradora trouxe importantes dados sobre ocupação territorial:

Ocupação territorial na Amazônia- “É importante a gente dizer que uma boa parte, sim, da Amazônia está com algum tipo de destinação oficial. Porém, a gente tem cerca de 30%, quase 30% das áreas na Amazônia não destinadas ou sem informação de destinação. Isso significa dizer que essas áreas precisam urgentemente ter uma destinação conforme a Constituição, e essa destinação, não necessariamente, é a regularização fundiária individual. A gente está falando de terras indígenas que precisam ser demarcadas, a gente está

falando de territórios quilombolas que precisam ser titulados, a gente está falando de unidades de conservação que precisam ser criadas e de florestas públicas que precisam ser adequadamente utilizadas, ou seja, imaginar que toda área não destinada da Amazônia deve servir imediatamente para regularizações fundiárias automáticas, a toque de caixa, é inadequado, porque aqui é preciso realmente, como todos os senhores já sabem, uma gestão bastante adequada desse território”.

“43% do território que não tem definição fundiária, ou seja, daqueles quase 30% que a gente acabou de mencionar, têm prioridade para conservação. Ele precisa realmente ter sua destinação compatibilizada com a finalidade socioambiental da Amazônia, da terra na Amazônia, com a realidade de proteção e, sim, de combate à destruição do nosso bioma, da nossa floresta, que é o maior bioma do Brasil, que é o bioma da integração nacional, como costume dizer. A Amazônia é um bioma que integra o Território nacional. A gente tem que ter zelo sobre ela também a partir dessa perspectiva”.

Dano ambiental e regularização- “Não deveria haver aceitação de regularização fundiária em benefício daquele que desmatou para ocupar. Isso deveria ser uma trava da legislação. Talvez se a gente começasse por isso, por essa trava, toda a política fosse muito mais eficiente, inclusive, na sua conexão com as questões ambientais. (...) Quando você amplia também a ausência de vistoria, o permissivo de não ter vistoria, isso

termina estimulando um tipo de ocupação em territórios de povos indígenas e de comunidades tradicionais. E é preciso ter essas travas legislativas muito claras”.

Ainda na Audiência Pública do dia 14/09/2, **Raoni Rojão, da UFMG**, fez um importante alerta sobre os limites do sensoriamento remoto: “não dá para poder ver grileiro e nem assassinato por imagem de satélite, não dá para poder distinguir uma área invadida por grupos criminosos de produtores que estão legitimamente há décadas somente com a imagem de satélite”. O pesquisador reafirmou que a normativa atual é suficiente para os pequenos agricultores e que a autodeclaração não faz sentido para áreas maiores de 4 módulos fiscais.

A lei atual já atende os pequenos- “A legislação atual já permite a regularização, inclusive com o uso do sensoriamento remoto junto com a autodeclaração, de mais de 90% dos produtores, que hoje aguardam regularização, que hoje aguardam análise dentro das bases do Incra. (...) Então, independentemente de nós termos a inclusão de mais produtores ou menos, essas proporções, tudo indica – por todas as bases: do CAR, do IBGE, do Censo rural – que elas se mantêm”.

Problemas da autodeclaração- “Agora, o que está sendo discutido e que é muito preocupante é o aumento relativamente

pequeno do número de produtores adicionais que seriam beneficiados pela autodeclaração mais as imagens de satélite e uma quantidade de terra pública repassada para o privado, sem os devidos controles detalhados, em mais do que o dobro da legislação atual”.

D. José Ionilton, representando a CNBB, trouxe a posição contrária da instituição em relação aos dois PLs: “Nós, como Igreja Católica, nós CNBB, nós Igreja Católica aqui na Amazônia, os bispos da Igreja Católica aqui na Amazônia, somos contra esses Projetos de Lei 2.633 e 510. E solicitamos que esta Comissão, as duas Comissões que aqui se encontram e os demais Senadores e Senadoras pensem na responsabilidade que têm ao aprovarem isso, essas leis, o mal que isso vai fazer à população brasileira, principalmente para a destruição do meio ambiente, porque, como dissemos aqui, regularizar as terras simplesmente pela apresentação de uma pessoa que diz que é proprietário é incentivar realmente que se desmate, que se queime e depois se regularize, e fica assim do mesmo jeito. E a grande parcela da população que precisa da terra e que quer trabalhar na terra fica descoberta, sem proteção e sem amparo”.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) defendeu que o limite do uso do sensoriamento remoto seja permitido para até 2,5 mil hectares, o que não flexibilizaria as salvaguardas ambientais. Sobre a possibilidade da Lei 11.952 conseguir realizar toda regularização dos pequenos, preocupa a entidade que o setor ocupe apenas 39% da área, permanecendo os demais 61% (dos médios e, sobretudo, dos grandes) sem regularização de forma remota.

3. AVALIAÇÃO

No final do ano legislativo de 2021, tínhamos o seguinte quadro:

1. **Licenciamento ambiental** – ainda sem parecer da relatora, senadora Kátia Abreu. A parlamentar, ao retornar da COP-26, fez discursos elogiosos ao estande do Brasil no evento e à fala do presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, naquele local. Posteriormente, envolveu-se em sua própria candidatura à indicação do Senado ao Tribunal de Contas da União, tendo sido derrotada.
2. **Regularização fundiária** – o relator nas duas comissões, Carlos Fávaro, apresentou parecer pela aprovação do PL 510, do senador Irajá, rejeitando a proposta vinda da Câmara. Dessa forma, prevaleceu a versão mais conservadora.

Não se pode deixar de registrar a ausência, nos discursos de parlamentares ligados à FPA, de narrativas mais sofisticadas, que utilizam categorias e conceitos como “bioeconomia” e “neutralização de carbono” e que são voltadas, sobretudo, aos consumidores externos e aos financiadores internacionais de projetos referidos à “transição agroecológica da soja”, como mostram as

pesquisas de Adriana Nunes no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (NAEA/UFPA) em Paragominas (PA).

Para a retomada dos trabalhos legislativos em 2022, a expectativa é a de que, tendo acontecido o debate, os PLs deverão ser colocados em votação imediatamente. Os representantes do agronegócio no Parlamento têm pressa. Ano que verem acontecerão eleições majoritárias e se dará a renovação total dos parlamentares da Câmara e de 2/3 do Senado. Anos eleitorais geralmente têm períodos reduzidos de votação, e verifica-se uma preocupação maior dos parlamentares com o eleitorado, o que poderá influenciar no resultado de algumas votações.