

DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL À POLÍTICA DE SEGURANÇA DE BARRAGENS NO ESTADO DE MINAS GERAIS: VEDAÇÃO AO RETROCESSO E RETROCESSO POR OMISSÃO

From environmental licensing to the national policy on dams safety in the state of Minas Gerais: prohibition on retrocession and retrocession by omission

Beatriz Souza Costa¹

Lyssandro Norton Siqueira²

RESUMO

Este artigo tem como objetivo pesquisar o licenciamento ambiental e as leis que tratam da Política Nacional de Segurança de Barragens e a proteção do meio ambiente, demonstrando que juntamente com Lei 21.972 de 2016 não foi admitido retrocesso de legislação porque essa

¹ Pós-doutora pela Universidade de Castilla-La Mancha, Toledo/Espanha, Mestre e Doutora pela UFMG, Pró-Reitora de Pesquisa na Escola Superior Dom Helder Câmara, ESDHC; Professora de Direito Ambiental na Graduação e Pós-Graduação em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da ESDHC; Representante Estadual da Associação de Professores de Direito Ambiental do Brasil -APRODAB. Member of IUCN- International Union for Conservation of Nature.

² Doutor pela PUC/RIO. Procurador do Estado de Minas Gerais. Professor de Direito Ambiental na Escola Superior Dom Helder Câmara - ESDHC e no Centro Universitário UNIBH; Professor de Direito Ambiental na Pós-Graduação em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Centro de Atualização em Direito - CAD; Representante Estadual da Associação de Professores de Direito Ambiental do Brasil -APRODAB.

proteção perpassa, na atualidade, pela necessidade, de criar instrumentos para a proteção e gestão de riscos, principalmente de comunidades localizadas próximas a empreendimentos minerários. Destacar-se-ão também as Leis 12.334 de 2010 e a Lei Estadual 23.291 de 2019 de Minas Gerais. A investigação utilizou-se do método de raciocínio dedutivo com abordagem jurídico-teórica, com realização de revisão bibliográfica de artigos e obras doutrinárias do tema em tela.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental; barragens; princípio da vedação do retrocesso; Lei 12.334/10; Lei 23.291/19

ABSTRACT

This article aims to investigate the environmental licensing and the laws that deal with the National Policy on Dams Safety and the protection of the environment, demonstrating that together with Law 21.972 of 2016, no retrocession of legislation was allowed because this protection encompasses the need to create instruments for the protection and management of risks, mainly of communities located close to mining enterprises. Also noteworthy are Laws 12.334 of 2010 and State Law 23.291 of 2019 of Minas Gerais. The research was based on the method of deductive reasoning with legal-theoretical approach, with a bibliographical review of articles and doctrinal works on the subject.

Keywords: Environmental licensing; dams; principle of not-retrocession; Law 12.334/10; Law 23.291/19.

INTRODUÇÃO

O Estado de Minas Gerais se constitui, economicamente, como um Estado preponderantemente mineral. Com este aspecto, muitos de seus municípios têm como característica econômica a mineração, e dependendo do tipo de mineração, ou seja, do tipo de minério que for explorado, haverá a necessidade de construção de barragens, para a contenção de rejeitos, principalmente aqueles que possuem jazidas de minério de ferro.

Nessa perspectiva, deve-se compreender como é realizado o licenciamento ambiental para que o empreendedor tenha o direito de desenvolver sua atividade, porque a finalidade primeira do licenciamento

é estabelecer o cuidado com o meio ambiente, sem impedir o desenvolvimento de setores econômicos relevantes para o Brasil.

Nesse viés, o licenciamento ambiental é definido pela Resolução Conama n. 237 como um “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação do empreendimento e atividades utilizadoras de recursos ambientais” (BRASIL, 1997). O CONAMA, por meio de outra Resolução, a de n. 01/1986, ainda explicita que o empreendimento ou atividade efetiva ou potencialmente causadores de significativo dano ambiental dependerão de prévio estudo de impacto ambiental, e relatório de impacto ambiental. Esses instrumentos, previstos na Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81) foram recepcionados pelo art. 225 da Constituição Federal do Brasil de 1988.

Por conseguinte, o Poder Público, tendo em vista a Res. CONAMA 237/97, expedirá as licenças prévia, de instalação e de operação, também explicitadas na legislação do Estado de Minas Gerais.

Contudo, é de conhecimento público que houve modificações na legislação ambiental de Minas Gerais, especialmente em 2016 com a Lei 21.972 que dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Essa modificação tornou o licenciamento mais viável para alguns empreendimentos que são considerados potencialmente impactantes ao meio ambiente. Todavia, as atividades minerárias classificadas em níveis 1 e 2 não poderão ter o benefício do licenciamento simplificado, o que será explicitado em item próprio.

Entende-se, neste trabalho, que não existiu retrocesso no licenciamento ambiental de Minas Gerais, mas sim uma readequação do licenciamento daqueles empreendimentos, para o desenvolvimento econômico do Estado. Houve a modificação porque muitos empreendimentos não necessitam da espera das licenças trifásicas separadamente, que, muitas vezes, causam uma burocracia desnecessária para o início de suas atividades. Todavia, o legislador teve o cuidado de classificar quais seriam essas atividades e seu grau de degradação ambiental, ou seja, a classe por porte e potencial poluidor/degradador.

A alteração da legislação, reformulando o modelo de licenciamento do Sistema Estadual de Meio Ambiente – SISEMA de Minas Gerais, continua a privilegiar a segurança e o desenvolvimento ambiental, sem retroceder ao histórico de segurança jurídica alcançado a duras penas neste Estado. É o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado que não há como retroceder ou transacionar. Sabe-se, entretanto, que os licenciamentos de empreendimentos minerários, objetivamente

nos municípios de Mariana e Brumadinho, nos quais havia a necessidade de construção de barragens de contenção de resíduos, foram questionados, assim como a sua fiscalização. Nesses casos, não parece ter havido retrocesso na legislação ambiental, mas possíveis problemas no modelo de fiscalização, resultando na necessidade de reflexão para o estabelecimento de normas mais rígidas para a construção dessas estruturas de barragens.

Tendo em vista a periculosidade dessas estruturas, já havia sido sancionada a Lei federal n. 12.334 em 2010, a qual gerou uma grande expectativa de segurança para os Estados brasileiros nos quais a mineração é uma realidade. A mineração é um empreendimento que sempre causou todo o tipo de críticas, por ser danosa ao meio ambiente e, muitas vezes, à saúde humana, mas não se pode negar o seu valor para o desenvolvimento econômico, por isso o desenvolvimento sustentável não pode ser descuidado.

Sem entrar no *imbróglio* da mineração ser fator de riqueza ou maldição, questiona-se a demora do Poder Legislativo, apesar do Estado ter sofrido com várias tragédias com rompimento de barragens, na tramitação do Projeto de Lei n. 3.695/2016, de iniciativa popular (“Mar de Lama Nunca Mais”), que somente foi votado após a tragédia de Brumadinho.

A lentidão na melhor regulação jurídica do tema vem proporcionando um cenário em que ocorrem resultados trágicos com perdas humanas e ambientais significativas. Logo, a Lei n. 23.291 chegou tarde para evitar a perda de 19 vidas perdidas em Bento Rodrigues, e de mais de 200 em Brumadinho, além do dano causado ao meio ambiente em suas vertentes natural, artificial, cultural e do trabalho. Parte este trabalho do raciocínio metodológico dedutivo, e técnica de pesquisa bibliográfica e em sites governamentais.

1 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

O Licenciamento ambiental é classificado na Lei n. 6.938/81 como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, ou seja, uma das formas de proteção para atividades causadoras de degradação ambiental. Dessa forma, a Resolução do CONAMA n. 237/97 regulou o que seja o licenciamento ambiental. Corroborando com a importância desse instrumento, a Constituição Federal de 1988 também estabelece a proteção ambiental.

A Constituição de 1988 introduz artigos importantes relativos a atividades empreendedoras, como art. 170, inciso VI, art. 186, inciso II, mas o artigo 225³, em particular o seu *caput*, considera pela primeira vez o meio ambiente como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. E, nesse enfoque, os bens ambientais minerais também são bens de uso comum do povo e, certamente essenciais para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Conforme se observa, o parágrafo segundo do art. 225 dispõe que a pessoa física ou jurídica que venha explorar recursos minerais será obrigada a recuperar o meio ambiente degradado. Considera, portanto, a inevitabilidade da degradação, mas o dever de recuperar é obrigatório. Não há como negar que a exploração mineral, de alguma forma, pode causar danos ambientais, pois não existe risco zero nessa atividade econômica.

Nessa direção, o constituinte, ciente da degradação que a atividade minerária provoca ao meio ambiente, impôs a obrigação de recuperá-lo. Não poderia ser de outra forma, pois estabelece o *caput* do art. 225 que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Também exige que em qualquer instalação de obra ou atividade potencial causadora de impacto ambiental deve preceder o estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º).

Também o estudo prévio de impacto ambiental é um dos instrumentos para o licenciamento ambiental que se faz necessário para todas as atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente que, de modo significativo, possam causar o desequilíbrio ambiental.

O meio ambiente é considerado um bem de uso comum do povo. Todos têm direito a ele ecologicamente equilibrado para proteger e resguardar a dignidade da pessoa humana, art. 1º, inciso III, da Constituição

³ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...] VI- defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [...]”.

“Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: [...] II- utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; [...]”.

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Federal. Portanto, a dignidade da pessoa humana é um dos pilares da Constituição da República, motivo pelo qual encontram-se o ser humano e o meio ambiente no centro de toda uma preocupação ambiental.

Nesse contexto, o licenciamento ambiental no Brasil, como explicitado anteriormente na Resolução do CONAMA 237/97, é composto de três fases:

I – Licença Prévia (LP) – concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II – Licença de Instalação (LI) – autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III – Licença de Operação (LO) – autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação. Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade. (BRASIL, 1997)

Deve-se ter atenção ao conteúdo do parágrafo único, porque deixa à discricção do órgão ambiental expedir as licenças de forma sucessiva ou isolada. Todavia, é obrigatória a verificação da natureza da atividade, ou seja, a classe por porte e potencial degradador.

1.1 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE MINAS GERAIS: LEI N. 21.972 DE 2016

A Lei n. 21.972, tendo como parâmetro a Res. CONAMA n. 237/97, reorganizou o licenciamento de Minas Gerais tornando-o mais adequado quanto aos empreendimentos que não necessitam passar pelo licenciamento trifásico sucessivo.

De acordo com o art. 17, da Lei n. 21.972, os empreendimentos e/ou atividades serão analisadas em fases sucessivas, e se aprovadas serão expedidas as licenças: ambiental trifásico; ambiental concomitante ou ambiental simplificada.

O licenciamento ambiental trifásico na resolução supracitada, portanto, deve seguir todas as fases: LP, LI e LO sucessivamente. No licenciamento ambiental concomitante, segundo o art. 19:

serão analisadas as mesmas etapas definidas no Licenciamento Ambiental Trifásico, observados os procedimentos definidos pelo órgão ambiental competente, sendo as licenças expedidas concomitantemente, de acordo com a localização, a natureza, as características e a fase da atividade ou empreendimento, segundo as seguintes alternativas:

I - LP e LI, sendo a LO expedida posteriormente;

II - LI e LO, sendo a LP expedida previamente;

III - LP, LI e LO. (MINAS GERAIS, 2016)

Por sua vez, o licenciamento ambiental simplificado, estabelecido no art. 20, poderá ser realizado eletronicamente, “por meio de cadastro ou da apresentação do Relatório Ambiental Simplificado pelo empreendedor, segundo critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão ambiental competente, resultando na concessão de uma Licença Ambiental Simplificada - LAS” (MINAS GERAIS, 2016).

É importante reafirmar que essa estrutura de modalidades, ou seja, licença trifásica, licença concomitante e licença simplificada, criada pela lei mineira, tem sido a forma que vários estados brasileiros têm utilizado para licenciar suas atividades, mas sem deixar de aplicar todos os princípios do Direito Ambiental, como o do desenvolvimento sustentável e o da prevenção.

Para aplicação da Lei n. 21.972/16 foi elaborada a Deliberação Normativa 217/17 que tem por objetivo estabelecer critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, bem como os critérios locais para serem utilizados para definição das modalidades de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais no Estado de Minas Gerais. Esta DN explicita as regras de licenciamento e traz quadros, em seu anexo, de fácil compreensão com os diferentes tipos de licenças que poderão ser concedidas.

Com fulcro nessa dinâmica, a concessão da licença ambiental simplificada LAS/cadastro, segundo o art. 19, não poderá ser admitida para várias atividades, incluindo atividades minerárias classes 1 e 2. Por outro lado, aquelas que serão liberadas estão explícitas no parágrafo único do art. 20⁴ (MINAS GERAIS, 2017).

⁴ “Art. 20 - Não será admitido o licenciamento na modalidade LAS/Cadastro para as atividades minerárias enquadradas nas classes 1 ou 2.

Nesse contexto, não há como entender que houve benefício ao empreendedor em detrimento da proteção do meio ambiente. Não houve flexibilização de licenciamento ambiental para atividades ou empreendimentos que têm alto potencial degradador, porque o órgão ambiental não perde sua autonomia. Assim, também entendem Lyssandro Siqueira, Grace Garbaccio e Paulo de Bessa Antunes:

O novo modelo de simplificação não diminui, de modo algum, o poder de gestão do órgão ambiental competente que, quando o critério técnico assim o exigir, poderá justificadamente, determinar que o licenciamento se proceda em quaisquer de suas modalidades, independentemente do enquadramento inicial da atividade ou do empreendimento, observada necessidade de apresentação dos estudos ambientais especificamente exigido-se respeitado o contraditório". (GARBACCIO; SIQUEIRA; ANTUNES, 2018, p. 566).

Analisando, portanto, por este viés, não se verifica ter havido retrocesso legislativo no licenciamento ambiental mineiro. Sobre o princípio da vedação do retrocesso, ou da "vedação das medidas legislativas retrocessivas" (BENJAMIM, 2012, p. 58), é seguro afirmar:

que a proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão - compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação -, transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente [...] (BENJAMIM, 2012, p. 62).

Parágrafo único - Será admitido o licenciamento ambiental por meio de cadastro para a classe 1 ou 2 das seguintes atividades:

I - código A-03-01-8 - Extração de areia e cascalho para utilização imediata na construção civil.

II - código A-03-01-9 - Extração de cascalho, rocha para produção de britas, areia fora da calha dos cursos d'água e demais coleções hídricas, para aplicação exclusivamente em obras viárias, inclusive as executadas por entidades da Administração Pública Direta e Indireta Municipal, Estadual e Federal.

III - código A-03-02-6 - Extração de argila usada na fabricação de cerâmica vermelha;

IV - código A-04-01-4 - Extração de água mineral ou potável de mesa.

V - código A-06-01-1 - Prospecção de gás natural ou de petróleo (levantamento geofísico) - sísmica." (MINAS GERAIS, 2017).

Mesmo sendo um princípio em evolução, no sistema jurídico brasileiro, ele tem alta relevância para proteção do meio ambiente e ser humano. No entanto, no caso mineiro não se verifica a ofensa ao princípio do retrocesso. Houve, sim, o exercício da atividade legislativa, em que restaram assegurados instrumentos efetivos para o licenciamento ambiental. Nesse sentido merece destaque a posição exarada pelo Ministro Celso de Mello no julgamento da Ação de Direta de Inconstitucionalidade n. 4901:

Reconheço, no entanto, que o princípio vedatório do retrocesso social, quando particularmente invocado em matéria ambiental, não se reveste de valor absoluto, como esta Suprema Corte já teve o ensejo de acentuar, ocasião em que, ao julgar a ADI 4.350/DF, Rel. Min. LUIZ FUX, assinalou que “o princípio da vedação ao retrocesso social não pode impedir o dinamismo da atividade legiferante do Estado, mormente quando não se está diante de alterações prejudiciais ao núcleo fundamental das garantias sociais. (BRASIL, 2019)

É preciso distinguir o sistema de controle dos impactos ambientais da atividade minerária, avaliados no âmbito do licenciamento ambiental, do sistema de controle da segurança das estruturas necessárias a esse tipo de atividade.

No que se refere ao sistema de segurança de barragens, pode-se, por outro lado, afirmar que houve um retrocesso legislativo por omissão, ou seja, a constatação de situações de risco, sem o correspondente marco legal, gerou uma situação de perigo iminente nessas estruturas.

Ora, se atividade produtiva está em constante e dinâmica evolução, empregando novas técnicas e aumentando a produtividade, é preciso que haja a evolução normativa correspondente, com a construção de um arcabouço jurídico imprescindível para a regulação dos novos impactos socioambientais e a segurança das respectivas estruturas.

Na questão das barragens de rejeitos de mineração, houve um grande crescimento, ao longo dos anos, sem que tenha havido uma evolução na normatização relativa à segurança das estruturas.

Assim, quanto ao aspecto referente à segurança das barragens necessárias para recebimento dos rejeitos da mineração, no intento de alcançar um modelo apto a evitar riscos para a população e para o meio ambiente, após um longo interstício temporal, somente 2010 foi sancionada a Lei n. 12.334, objetivando a política de segurança de barragens, no sentido de classificar as barragens existentes em todo o Brasil, o que se verá a seguir.

2 A POLÍTICA DE SEGURANÇA DE BARRAGENS CRIADA PELA LEI 12.334/2010

Por ser o Brasil, historicamente, dependente dos empreendimentos minerários, fica difícil entender porque somente em 2010 a n. Lei 12.334 foi sancionada. Durante todos os anos em que houve um incremento da atividade minerária, houve um retrocesso ambiental pela falta de marcos normativos que acompanhassem o crescimento. A omissão legislativa acabou criando um ambiente de insegurança, permitindo a ocorrência de sucessivas tragédias.

A Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) é muito importante para toda e qualquer comunidade que esteja próxima de empreendimento ou atividade minerária, onde se encontra uma barragem de contenção de rejeitos. Objetivamente, a Lei n. 12.334 é destinada a regulamentar barragens com acumulação de água para quaisquer usos, a disposição final ou temporária de rejeitos e a acumulação de resíduos industriais. Por meio desta lei foi estabelecido o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens.

A PNSB alterou a redação do art. 35 da Lei n. 9.433/97, Lei de Recursos Hídricos, referente à sua competência. A mesma lei também modificou os artigos da Lei n. 9.984 de 2000, que criou a Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos -SINGREH. (ANA, 2019b)

O Ministério do Meio Ambiente, MMA, entrando em sintonia, e em atendimento ao art. 7º da Lei n. 12.334/10, por meio de seu Conselho Nacional de Recursos Hídricos, editou a Resolução n. 143 de 2012 na qual estabeleceu os critérios gerais de classificação de barragens por categoria de risco, dano potencial associado e pelo seu volume. O MMA também editou a Resolução n. 144, a qual estabelece diretrizes para implantação da Política Nacional de Segurança de Barragens, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB).

Ainda em atendimento à Lei de Segurança de Barragens, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), autarquia de regulação do setor minerário à época, hoje Agência Nacional de Mineração (ANM), a Portaria n. 416, de 2012, que estabelece o Cadastro Nacional de Barragens de Mineração e dispõe sobre o Plano de Segurança, Revisão Periódica de Segurança e Inspeções Regulares e Especiais de Segurança das Barragens de Mineração conforme a Lei n. 12.334/10.

Seguindo essa ordem de proteção, também foi criada, pelo mesmo órgão, a Portaria n. 526 de 2013, que estabelece a periodicidade de atualização e revisão, a qualificação do responsável técnico, o conteúdo mínimo e o nível de detalhamento do Plano de Ação de Emergência da Barragens de Mineração (PAEBM), conforme previsão da Lei n. 12.334/10.

Como se vê, nos três anos seguintes à edição da Lei n. 12.334, de 2010, ocorreu uma corrida dos órgãos públicos contra o tempo, para sua regulamentação. Mas, além disso, conforme os arts. 4º e 5º da lei, deveriam também fiscalizar todos os empreendimentos de forma ostensiva, o que não se mostrou eficaz.

Portanto, pela primeira vez no Brasil existe uma lei explicitando que deve haver procedimentos de segurança e indicar quem é o empreendedor, a qualificação da estrutura e principalmente um Plano de Ação de Emergência a ser cumprido. Contudo, no que se refere aos desastres ocorridos nos municípios de Mariana, 2015, e Brumadinho, 2019, o sistema não foi efetivo e o risco virou realidade.

No fatal dia 5 de novembro de 2015, houve o rompimento da barragem de contenção de rejeitos minerais da companhia Samarco, denominada Barragem de Fundão, inundando uma vasta área com rejeitos de seu processo produtivo. A lama proveniente da barragem inundou áreas, tendo chegado em alguns trechos a 2,5 m de altura, percorrendo a calha do Rio Doce até sua foz, caracterizando-se como o maior desastre ambiental do Brasil.

A Barragem de Fundão causou 19 mortes, devastou toda a vida de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e poluiu até o litoral do Espírito Santo, afetando a pesca e o abastecimento de água em diversas cidades, como Governador Valadares que foi uma das mais atingidas.

Bento Rodrigues era um subdistrito do município mineiro de Mariana, com uma população estimada em 600 habitantes que ocupavam cerca de 200 imóveis. Ele se encontrava a 35 km do centro de Mariana e a 124 km de distância de Belo Horizonte. Foi uma cidade mineradora desde século XVII e o caminho da Estrada Real atravessava seu centro urbano. No município se localizam as barragens de rejeitos de mineração denominadas Fundão e de Santarém, ambas operadas pela empresa mineradora Samarco.

É importante assinalar que atualmente no Brasil existem, catalogadas pela Agência Nacional de Águas (ANA), cerca de 17.259 barragens, entretanto nem todas afetam as barragens de rejeitos de mineração. A essas somam-se outras 3.772, muitas ligadas também a empreendimentos de usinas hidrelétricas (ANA, 2019a).

O Estado de Minas Gerais inventariou cerca de 731 barragens de rejeito de mineração de acordo com informações da ANM. Nessa lista consta o nome da empresa responsável pela estrutura e a situação de estabilidade de cada uma delas. As bacias do rio São Francisco e do rio Doce concentram a maioria das barragens de contenção de rejeitos de mineração do Estado de Minas Gerais, essas informações são gerenciadas pela Fundação Estadual do Meio Ambiente (ANM, 2019). Todavia, todas essas informações demoraram muito a ser compiladas para um país que tem o perfil estratégico da mineração. Somente em 2010 que a ANA iniciou essa estatística.

Minas Gerais, por sua vez, iniciou o inventário em 2011, logicamente após várias ocorrências de tragédias. As tragédias, que ocorreram anteriormente, não obtiveram repercussão internacional, mas provocaram consequências socioambientais nocivas, como informa o Ministério Público:

Em 2001 o rompimento da barragem de Macacos, também em Minas, deixou cinco mortos. Em 2003, em Cataguazes (MG), mais de 600 mil pessoas ficaram sem abastecimento de água por causa do rompimento da barragem da Cataguazes Papel, com o despejo de 1,4 bilhões de litros de lixívia negra. Em 2007, a barragem de Miraf (MG) rompeu e derramou mais de dois milhões de litros de lama de bauxita. Mil e duzentas casas foram atingidas e cerca de quatro mil pessoas ficaram desalojadas. Em 2009, o rompimento de barragem de finos de carvão, na mina Cruz de Malta, em Santa Catarina, comprometeu as águas do rio Mãe Luzia. Já em 2014, um reservatório de finos de carvão rompeu na mina 3G, em Santa Catarina, e prejudicou gravemente as águas do rio Tubarão e a fauna e flora aquáticas do local. Em 5 de fevereiro de 2016, o rompimento de barragem de mineração de areia em Jacaré, São Paulo, comprometeu as águas do rio Paraíba do Sul, fonte de água para moradores do Rio de Janeiro e São Paulo, estados atingidos por uma grave crise hídrica. (MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, 2019)

É realmente de admirar-se que somente após tantas tragédias que foi editada a Lei 12.334/10, mas a fiscalização dos empreendimentos torna-se essencial para que ocorrências como essas não voltassem a ocorrer.

Quanto ao problema de fiscalização, relativamente ao evento de Bento Rodrigues, foi detectado pelo MPF o seguinte: “A análise das primeiras informações recebidas pelo MPF apontaram falhas na fiscalização dos empreendimentos por falta de estrutura e legislação defasada,

que não traz garantias financeiras, regularidade ambiental e redução de resíduos.” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019).

No mesmo sentido, já alertavam Toledo, Ribeiro e Thomé que “A segurança de uma barragem está relacionada à manutenção de sua integridade estrutural e operacional, condição *sine qua non* para a preservação do equilíbrio ecológico, da vida, da saúde, e deve ser considerada em todas suas fases” (TOLEDO; RIBEIRO; THOMÉ, 2016, p. 80).

O problema do sistema de fiscalização é fortemente agravado pelas consequências do que ocorreu com a Barragem de Fundão e também da Barragem B1, da Mina Córrego do Feijão em Brumadinho.

Uma tragédia de monta internacional, que finalizou a vida de várias pessoas e causou danos ambientais com a difícil tarefa de mensuração e reparação, não foi suficiente para promover uma alteração no modelo de fiscalização. Foi preciso mais uma...

Nesse interim, Brumadinho foi a próxima vítima. Assim, no dia 25 de janeiro de 2019, outra tragédia, também anunciada, aconteceu. Sobreveio de forma muito mais grave do que em Bento Rodrigues no que se refere ao número de vítimas levadas pela lama. De acordo com os últimos informes mais de 200 pessoas morreram, e outras tantas estão desaparecidas (VALE, [2019]).

Portanto, veio à tona a pergunta: por que houve tanta demora na melhoria do sistema de construção e fiscalização de barragens? A morosidade na tramitação do importante projeto de lei no parlamento mineiro leva à impressão de que o risco valeria a pena, pois os lucros eram garantidos. Construir barragens a montante, as de custos mais baixos, valia à pena, valia o risco. Desta forma, houve um verdadeiro retrocesso por omissão, pois ao passo que o setor produtivo crescia exponencialmente, os marcos legais necessários para um sistema de controle seguro praticamente não existiam. Somente após a ocorrência de duas tragédias consecutivas é que a lei que trata das barragens mineiras foi publicada no dia 25 de fevereiro de 2019. A data de publicação, dia 25, foi uma homenagem póstuma a todos que morreram nesse dia fatídico de janeiro de 2019 em Brumadinho/MG.

3 A POLÍTICA ESTADUAL DE SEGURANÇA DE BARRAGENS – LEI 23.291/2019

Apesar de todo o arcabouço jurídico estabelecido, em nível federal e estadual, a legislação recente não obteve a implementação que merecia uma atividade de extremo risco para a sociedade e meio

ambiente. Entende José Adércio Sampaio que “*Engeneering was not yet able to develop a technique that ensures full security to dams and maybe it never will*”⁵ (SAMPAIO, 2016). Ora, assim, nenhuma legislação ou informação terá efetividade, se a engenharia não obtiver êxito. Mas as tragédias têm indicado a falta de planejamento e de articulação entre os poderes públicos e a sociedade, pois a comunicação e a veracidade delas é vital.

No caso das empresas Samarco, em Mariana, e Vale, em Brumadinho, parece ter havido falhas no sistema de auditoria externa a que estavam submetidas as estruturas. Além disso, foi verificado que as duas não possuíam um eficiente Plano de Ação de Emergência, como impõe a lei nas atividades de risco. Por incrível que pareça, a Barragem de Fundão era caracterizada como baixo risco de rompimento, como consta dos arquivos da FEAM (2019a), Fundação Estadual de Meio Ambiente.

Em relação à Samarco, a comunicação após a tragédia foi totalmente inoperante. E o Plano Emergencial da Empresa (PAE) não previa estratégias para avisar as comunidades potencialmente afetadas em situação de emergência, na hipótese de um rompimento, em desacordo com a legislação nacional” (SORIANO et al, 2016).

A sociedade começa a entender que a demora e mesmo a omissão do Poder Público têm um custo muito alto para ser suportado, pois a atuação na proteção ambiental está diretamente ligada a direitos fundamentais.

Não há dúvida que no Brasil o meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado direito à vida. Os casos expostos neste trabalho mostram de forma inequívoca este entendimento: “No Brasil, não há dúvida de que o meio ambiente é considerado um direito fundamental, porque qualquer interpretação contrária não encontrará amparo”, e está diretamente conectado ao direito à vida (COSTA, 2016, p. 81).

A Barragem B1 tinha uma área total de 27 hectares, 87 metros de altura e não recebia rejeitos desde 2016. Vê-se que era uma estrutura de porte grande, e mesmo assim a estabilidade dela foi atestada por auditoria terceirizada e a competência para fiscalizá-la, de acordo com a lei, era da Agência Nacional de Mineração (FEAM, 2019b).

Somente depois da segunda tragédia, com elevado nível de mortes, o projeto de lei denominado “Mar de lama nunca mais” foi rapidamente levado a plenário e aprovado, quase que em sua totalidade sem modificações. E como já se falou alhures, o risco valia à pena porque a construção de barragens a montante era mais barata. Além disso, o

⁵ “A engenharia não conseguiu ainda desenvolver uma técnica que assegure total segurança às barragens e talvez nunca o faça”. Tradução nossa.

alteamento das barragens, que sofreram colapso, era realizado com o próprio rejeito da mineração porque é a forma de construção de menor custo para as empresas. Com efeito, “As barragens de rejeitos minerais são construídas a partir de um dique inicial, denominado dique de partida, no qual são acumulados rejeitos por um curto período de tempo, geralmente entre dois e três anos [...]” (SILVA, 2017, p. 80) e ainda definem-se como a montante “o ponto referencial visualizado pelo observador que olha em direção à nascente de um curso de água, e como jusante entende-se o ponto referencial visualizado pelo observador que olha em direção à foz de curso de água” (SILVA, 2017, p. 80).

Entretanto, agora com a criação da Lei 23.291⁶ fica proibida, no Estado de Minas Gerais, a construção deste tipo de barragem. É o que estabelece o art. 13: “Fica vedado a concessão de licença ambiental para operação ou ampliação de barragens destinadas à acumulação ou à disposição final ou temporária de rejeitos ou resíduos industriais ou de mineração que utilizem o método de alteamento a montante” (MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, 2019). E mais ainda, a lei explicita que o empreendedor que construiu uma barragem a montante, deverá promover a descaracterização da mesma em até 3 anos.

Importante também destacar que no Estado de Minas Gerais, agora, é vedada a concessão de licença ambiental de mineração que seja necessário a construção de barragens em que existam comunidades próximas, art. 12.

A nova lei, portanto, veda novas barragens com alteamento a montante e estabelece zonas de exclusão para construção de barragens. As comunidades são identificadas como “zonas de autossalvamento”, ou seja, são as áreas abaixo das barragens. Agora, de forma radical exige-se o esgotamento de melhores tecnologias para a construção dessas estruturas, e não se permite mais que sejam construídas próximas a comunidades que estejam a 10 ou 25 km, de acordo com o caso concreto. A zona de exclusão é algo fundamental para salvar vidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O licenciamento ambiental no Brasil é regulamentado pela Resolução Conama n. 237/97 que estabeleceu o licenciamento trifásico.

⁶ Corroborando com a Lei n. 23.291/19, também a Resolução 4 de fevereiro de 2019, da Agência Nacional de Mineração, que em seu art. 2º estabelece: “ Fica proibida a utilização do método de construção ou alteamento de barragens de mineração denominado “a montante” em todo o território nacional.” (BRASIL, 2019c)

O Estado de Minas Gerais, por sua vez, e pautando-se por esta resolução, readequou em 2016, a legislação mineira.

A Lei n. 21.972 de 2016, com intuito de desburocratizar, reorganizou o licenciamento de Minas Gerais tornando-o mais adequado e célere quanto aos empreendimentos cujo potenciais de degradação não necessitem do licenciamento trifásico sucessivo.

Com esse enfoque, o art. 17 da Lei n. 21.972 determina que os empreendimentos e/ou atividades serão analisadas e expedidas as licenças ambiental trifásico; ambiental concomitante ou ambiental simplificada.

Nessa direção, para aplicação da Lei n. 21.972/16, foi elaborada a Deliberação Normativa n. 217/17 que tem por objetivo estabelecer critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, bem como os critérios locais para serem utilizados para definição das modalidades de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais no Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Esta DN explicita e traz quadros, em seu anexo, de fácil compreensão para melhor definição das licenças a serem concedidas.

Não há que se falar em retrocesso na legislação ambiental mineira. Não houve flexibilização de licenciamento ambiental para atividades ou empreendimentos que têm alto potencial degradador, porque o órgão ambiental não perde sua autonomia. Neste sentido, o licenciamento ambiental de Minas Gerais se consolida como um instrumento eficiente, desde que cumprido fielmente.

Por outro lado, quanto ao sistema de fiscalização de segurança das estruturas de barragens de rejeitos de mineração, houve um retrocesso ambiental por omissão normativa. O Brasil é um país que depende economicamente dos empreendimentos minerários desde seu nascedouro. Todavia, a lei que deveria regulamentar a Política Nacional de Segurança de Barragens somente foi promulgada em 2010. A Lei n. 12.334 conceitua o que seja barragens, reservatórios e também denomina quais serão as pessoas e órgãos responsáveis pela fiscalização delas. Entretanto, no que se refere aos municípios de Mariana, em 2015, e Brumadinho, em 2019, a falta de um melhor sistema de controle das estruturas e o descumprimento da lei provocaram as duas maiores tragédias no Estado de Minas Gerais. Para agravar ainda mais a situação, nem mesmo um Plano de Ação de Emergência foi efetivamente desenvolvido pelos empreendedores, causando mortes humanas desnecessárias.

Sabe-se que a quantidade das estruturas de barragens no Estado de Minas Gerais é elevada, portanto a fiscalização, como estabelecida

na própria lei era fundamental para a segurança dos municípios mine-
radores.

O que agrava a situação de risco de rupturas de barragens em Minas Gerais é o tipo de construção que se faz nesses empreendimentos, ou seja, elas são construídas a montante. Esta técnica de construção utiliza-se do próprio rejeito mineral para fazer o seu alteamento, com um custo baixo.

A Lei federal n. 12.334/10 veio com atraso, mas estabeleceu regras e conceitos importantes para a proteção ambiental. A lei explicita em detalhes o que sejam as barragens, a questão do dano potencial associado, quais as pessoas que têm competência para fiscalizar, assim como também a regulamentação do Plano de Segurança de Barragem.

A verdade é que somente após a ruptura da Barragem B1 de Brumadinho as providências foram tomadas, no estado de Minas Gerais. O Projeto de Lei, de iniciativa popular, capitaneada pelo Ministério Público estadual, “Mar de Lama Nunca Mais”, foi só então levado a plenário e aprovado de forma rápida. A Lei n. 23.291/19 estabelece o impedimento de concessões de mineração com barragens e proibição de alteamento a montante. Também proíbe a mineração em locais que existam comunidades próximas.

Não há resposta exata para a pergunta, que se fez no início deste trabalho, sobre os motivos da inação acerca dos marcos legais para o sistema de controle das barragens de mineração, mas podem ser destacadas algumas questões como a confiança em um sistema de auditoria externa ultrapassado, o receio de interromper o curso de atividades que geram tributação, arriscando a segurança das comunidades e meio ambiente, não cumprindo sua obrigação constitucional de manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Os empresários também arriscaram, cientes do perigo iminente, para um ganho de lucros maiores que deveriam, porque pensaram que o risco valeria a pena. Todavia, deve-se, sempre, cumprir o que estabelece a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225: o Poder Público e a coletividade têm o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Este preceito deve ser respeitado e cumprido, antes que seja levado pela lama, mas isto espera-se que seja “nunca mais”.

REFERÊNCIAS

ANA (Agência Nacional de Águas). **Cadastro de Barragens da ANA**. 2019a. Disponível em: <http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/cadastros/cnbarragens-outorgadas.aspx>. Acesso em: 08 mar. 2019.

_____. **O que é o SINGREH?**. 2019b. Disponível em: <http://www3.ana.gov.br/portal/ANA/gestao-da-agua/sistema-de-gerenciamentode-recursos-hidricos/o-que-e-o-singreh>. Acesso em: 08 mar. 2019.

BRASIL. CONAMA. **RESOLUÇÃO CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. 1997. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>. Acesso em: 15 mar. 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 mar. 2019.

_____. STF. **Ação Direito de Inconstitucionalidade 4.901**. Distrito Federal. Voto. 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VotoMinistroCMAD14.901DF.pdf.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2019.

COSTA, Beatriz Souza. **Meio Ambiente como Direito à Vida: Brasil, Portugal e Espanha**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FEAM. **Gestão de Barragens**. 2019a. Disponível em: <http://www.feam.br/declaracoes-ambientais/gestao-de-barragem>. Acesso em: 06 mar. 2019.

_____. **Nota de esclarecimento 1 - Desastre Barragem B1**. 2019b. Disponível em: <http://www.feam.br/noticias/1/1703-nota-de-esclarecimento-brumadinho>. Acesso em: 09 mar. 2019.

GARBACCIO, Grace Ladeira, SIQUEIRA, Lyssandro Norton, ANTUNES, Paulo de Bessa. Licenciamento ambiental: necessidade de simplificação. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 32, n. 3, p. 562-582, set/dez 2018. <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINAS GERAIS. **Deliberação Normativa Copam nº 217, de 06 de dezembro de 2017**. 2017. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=4555>. Acesso em: 16 mar. 2019.

_____. **Lei nº 21.972, de 21 de Janeiro de 2016**. 2016. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=40095>. Acesso em: 16 mar. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. **Mar de Lama Nunca Mais: por que a importância de aprimorar a legislação?**. 2019. Disponível

em: <https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mar-de-lama-nunca-mais-por-que-a-importancia-de-aprimorar-a-legislacao.htm>. Acesso em: 04 mar. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Um ano após Mariana, Ministério Público Federal atua para prevenir novos acidentes**. 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/um-ano-aposmariana-ministerio-publico-federal-atua-para-prevenir-novosacidentes>. Acesso em: 08 mar. 2019.

SAMPAIO, José Adércio Leite. The deficiencies of the emergency action planning for dams in Brazil. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 12, n. 2, p. 7-17, dez. 2016. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1313>. Acesso em: 05 mar. 2019.

SILVA, Alexander Marques. **Sociedade de Risco e as Barragens de Rejeitos**. Lumen Juris: Rio de Janeiro. 2017.

SORIANO, Érica et al. Rompimento de barragens em Mariana (MG): o processo de comunicação de risco de acordo com dados da mídia. **Revista Comunicare**, S. Paulo, v. 16, n.1, 2016. Disponível em: <https://casperlibero.edu.br/revista-communicare/>. Acesso em: 09 mar. 2019.

TOLEDO, André d Paiva; RIBEIRO, José Cláudio; THOMÉ, Romeu. **Acidentes com Barragens de Rejeitos da Mineração e o Princípio da Prevenção: De Trento (Itália) a Mariana (Brasil)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

VALE. Últimas informações sobre barragens. [2019]. Disponível em: http://www.vale.com/brasil/pt/aboutvale/servicos-paracomunidade/minas-gerais/atualizacoes_brumadinho/paginas/default.aspx. Acesso em: 08 mar. 2019.