

Legislação ambiental e necromineração em Minas Gerais: como as mudanças no licenciamento ambiental favoreceram a conduta criminosa da Vale no caso do rompimento da barragem em Brumadinho?

ANA FLÁVIA LIMA
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Resumo

Este resumo aborda a análise das mudanças na política de licenciamento ambiental implementadas pela Lei 21.972/2016, que alterou significativamente o processo de licenciamento ambiental no estado, e examina se essas alterações facilitaram a ocorrência do rompimento da barragem da Vale em Brumadinho. Com base no conceito de necromineração em que a exploração predatória dos recursos minerais é operacionalizada através de regimes de permissão regulatórios e espaços de exceção institucionais nos quais prevalece os interesses econômicos em detrimento da segurança ambiental e social, realizou-se uma análise da atuação da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais no caso específico do rompimento da barragem da Vale em Brumadinho através de pesquisa documental e entrevistas que apontaram para diversas irregularidades no licenciamento da barragem decorrentes principalmente do desmonte do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos no anos anteriores ao rompimento e para o fortalecimento da influência do setor econômico sobre o processo de licenciamento ambiental com a criação da Superintendência de Projetos Prioritários (Suppri) e a centralização do licenciamento de grandes empreendimentos nas câmaras técnicas do Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam) implementadas pela Lei 21.972/2016.

Palavras Chave

licenciamento ambiental, Brumadinho, necromineração

Agradecimento a órgão de fomento

Esse estudo foi financiado em parte pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de financiamento 001

Legislação ambiental e necromineração em Minas Gerais: como as mudanças no licenciamento ambiental favoreceram a conduta criminosa da Vale no caso do rompimento da barragem em Brumadinho?

1 INTRODUÇÃO

Desde 1981 a Política Nacional de Meio Ambiente exige que quaisquer estruturas que ofereçam algum nível de degradação ambiental operem sob licença emitida por órgão ambiental responsável. No estado de Minas Gerais o licenciamento ambiental passou a ser obrigatório já em 1980 a partir da promulgação da Lei 7.772 que fez do Estado um dos pioneiros na implementação de uma política ambiental em nível subnacional.

Até 2016 as etapas do licenciamento consistiam no envio do formulário de caracterização do empreendimento a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad) que em seguida realizava a triagem dos empreendimentos classificando-os segundo seu porte e potencial poluidor. As classes variavam de um a seis, sendo que os empreendimentos de classe três em diante estavam sujeitos ao licenciamento ambiental apoiado em estudo ambiental – Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Uma vez protocolados, os estudos eram analisados pelas Superintendências Regionais de Meio Ambiente (Suprams) e em seguida levados a apreciação nas unidades regionais do conselho de política ambiental que decidiam sobre a concessão das licenças (Almeida, Malvestio & Bernardi, 2019).

Entretanto, com a aprovação do Projeto de Lei 2.946/2015 a composição do Sisema e o processo de licenciamento foram alterados. De maneira geral, as principais mudanças implementadas pela nova lei foram a ampliação da modalidade de licenciamento concomitante, a criação da Superintendência de Projetos Prioritários (Suppri) e a divisão de responsabilidade quanto a concessão das licenças, tendo as câmaras técnicas do Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam) ficado responsáveis pelo licenciamento dos empreendimentos de maior porte e potencial poluidor e a Semad pelos de menor porte e potencial poluidor (Almeida, Malvestio & Bernardi, 2019).

Desde sua proposição o projeto foi considerado um retrocesso por parte de ambientalistas e de organizações da sociedade civil por seu caráter centralizador no poder executivo e pelo esvaziamento do Copam enquanto instância de deliberação colegiada. Mesmo após o rompimento da barragem do Fundão ter evidenciado a fragilidade do licenciamento e do controle ambiental no estado, o projeto foi aprovado com 57 votos favoráveis e nove contrários apenas vinte dias após o rompimento, considerado um dos piores crimes ambientais da história do Brasil.

Em 2019, a ocorrência de um novo rompimento em Brumadinho fez ressurgir o debate sobre a reestruturação da política ambiental no Estado tendo em vista o fato de a barragem ter sido licenciada um mês antes de seu rompimento. O objetivo desta pesquisa consiste, nesse sentido em analisar se as mudanças regulatórias implementadas pela Lei 21.972/2016 facilitaram a ocorrência do crime da Vale em Brumadinho em particular e a atuação socialmente danosa do setor minerário em geral.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta pesquisa parte-se do pressuposto de que o rompimento da barragem da Vale em Brumadinho deve ser compreendido como uma violência corporativa que está inserida em um contexto mais amplo de exploração econômica e que é definido por Lima (2024) em termos de uma necromineração.

A necromineração pode ser compreendida como a espoliação dos recursos minerários por grandes corporações que resulta em morte ou precarização das condições de vida de trabalhadores, comunidades e populações afetadas direta ou indiretamente pela cadeia

produtiva do setor minerário e que é possibilitada pela instituição de regimes de permissão e espaços de exceção em uma economia política baseada no extrativismo e na minero-dependência (Lima, 2024).

Na necromineração a acumulação das mineradoras é condicionada pela predominância das estratégias de maximização de valor para os acionistas de um lado e pela redefinição de políticas regulatórias de outro que objetivam facilitar a acumulação extrativista e promover o “desenvolvimento econômico” e que acabam por favorecer a ocorrência de crimes e violências corporativas, tais como os rompimentos de barragens recentes em Minas Gerais.

3 METODOLOGIA

Para a coleta de dados foram empregadas pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Como forma de compreender o papel do órgão de regulação ambiental foram analisados os relatórios de auditoria produzidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) sobre a atuação do Sisema na gestão das atividades relativas ao setor minerário e pela Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais (CGE) sobre a conformidade dos processos de licenciamento da barragem em Brumadinho e sobre a composição da Câmara de Atividades Minerárias (CMI) do Copam que juntos totalizaram 218 páginas.

Com a consolidação das informações contidas nos documentos prosseguiu-se com a realização de entrevistas semiestruturadas. As entrevistas ocorreram entre setembro de 2023 e fevereiro de 2024 por meio de videoconferências realizadas através da plataforma *Meets*. Ao todo foram entrevistadas quatro pessoas, uma ex-servidora da Semad, um ex-superintendente do Ibama, um pesquisador vinculado a Universidade Federal de Juiz de Fora e um representante da Associação de Municípios Mineradores de Minas Gerais. A definição dos participantes obedeceu aos critérios da amostragem intencional segundo a qual o entrevistado é escolhido com base em sua capacidade de esclarecimento dos fatos e informações (Creswell & Poth, 2017).

Como método de análise do material foi empregada a análise de temática (Braun & Clarke, 2019). Inicialmente os documentos foram categorizados com base nos temas mais gerais abordados. Os temas serviram de base para a proposição das perguntas aos entrevistados, cujas respostas foram aglutinadas em uma única planilha para análise conjunta dos dados. Na próxima seção apresenta-se os principais achados do processo de análise.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

De acordo com a ex-servidora da Semad entrevistada para a pesquisa, as mudanças na lei do licenciamento ocorreram em um contexto de sobrecarga funcional do Sisema devido ao acúmulo de processos. Diante da sobrecarga do órgão, optou-se pela simplificação por meio da criação das modalidades de licenciamento concomitante e pela descontinuação da exigência de EIA para empreendimentos de classes mais baixas.

Além da simplificação, a Lei 21.972/2016 criou a Suppri, uma unidade organizacional voltada exclusivamente para a análise dos processos de licenciamento de grandes empreendimentos. Conforme será evidenciado nos próximos parágrafos, a Suppri em conjunto com a CMI institucionalizou a influência do poder econômico nos processos de licenciamento.

Com relação a Suppri, a ex-servidora explicou que diante do excesso de processos a solução encontrada foi criar uma superintendência que pudesse concentrar a análise dos empreendimentos considerados estratégicos para o governo (Almeida, Malvestio & Bernardi, 2019). A Suppri foi constituída com uma cultura organizacional muito distinta daquela normalmente encontrada nas repartições das Suprams. Na concepção de dois dos entrevistados, a cultura era orientada predominantemente pelo objetivo de fazer avançar o licenciamento dos projetos a qualquer custo (Entrevistado X e O, 2023).

A Suppri tem uma importância particular para a análise do caso do crime da Vale em Brumadinho porque foi o órgão responsável por analisar e emitir o parecer favorável do último licenciamento ao qual a BI foi submetida. De acordo com a CGE-MG (2019a), o processo foi considerado prioritário antes mesmo da formalização dos critérios que seriam adotados para avaliação da prioridade dos empreendimentos o que denota, conforme o relatório: “possível pressão externa sobre o processo” (CGE-MG, 2019a, p. 65).

Desde o início das operações no Complexo Córrego do Feijão pela Vale em 2003 a BI passou por três processos de licenciamento. O primeiro foi solicitado pela Vale em 2006 para regularização da barragem diante da nova norma DN 43/2000 que exigiu que os alteamentos passassem a ser licenciados separadamente. O segundo licenciamento foi solicitado em 2010 e tinha como objetivo revalidar a licença de operação de diversas atividades do Complexo, dentre as quais aquelas relacionadas a BI. Por fim, em 2015 foi solicitado um novo licenciamento objetivando o aproveitamento dos rejeitos contidos na barragem (ALMG, 2019). Serão analisados, entretanto, o primeiro e o terceiro licenciamento por serem os mais relevantes.

O primeiro licenciamento foi realizado entre os anos de 2007 e 2009, e regularizou os 7º, 8º e 9º alteamentos realizados até então, bem como o 10º e último alteamento que viria a ser realizado em período posterior. O relatório 1370.1239.19 de auditoria da CGE-MG aponta a existência de inúmeras irregularidades no processo. A primeira e mais fundamental diz respeito a própria inadequação do licenciamento corretivo como forma de regularização do décimo alteamento já que a estrutura foi finalizada posteriormente ao pedido de abertura do processo

Foram constatados ainda o não cumprimento de compensação ambiental, ausência de aplicação de auto de infração por operar sem as devidas licenças, cobrança dos custos de análise do processo aquém do exigido por lei, documentação incompleta, falhas no monitoramento de condicionantes e não cumprimento dos prazos de análise do processo (CGE-MG, 2019a).

Com relação as irregularidades apuradas pela CGE-MG, a ex-servidora da Semad reconheceu as falhas e atribuiu as irregularidades a falta de padronização dos procedimentos internos e de capacitação dos analistas ambientais. Sobre a falta de capacitação, disse ser um problema estrutural não só da Semad, mas dos órgãos ambientais de maneira geral. Segundo ela, a falta de estruturação da carreira, os baixos salários e a pressão econômica contribuem para a debandada de técnicos e conseqüentemente para o enfraquecimento do órgão.

Além disso, uma auditoria realizada pelo TCE-MG entre os anos de 2015 e 2017 demonstrou que o órgão enfrentava problemas administrativos importantes tais como deficiências em relação a padronização de documentos, a falta de manual de normas e procedimentos e a inexistência de termos de referência destinado aos empreendedores para elaboração dos estudos de impacto ambiental e de desempenho ambiental dos empreendimentos minerários (TCE-MG, 2017).

Com relação aos problemas estruturais, o TCE demonstrou que a carência de recursos humanos, a baixa remuneração, a alta rotatividade e a falta de capacitação dos servidores comprometiam o desempenho do Sisema em relação ao licenciamento ambiental e que as instalações das superintendências regionais estavam em condições precárias de funcionamento (TCE-MG, 2017).

Em relação a fiscalização dos empreendimentos minerários licenciados, a auditoria constatou que a carência de analistas ambientais impossibilitava a identificação de possíveis inconsistências nos dados apresentados pelas empresas e que os relatórios permaneciam arquivados no órgão até a análise da renovação da licença de operação. Também foi constatado que não eram realizadas inspeções *in loco* para verificar as informações contidas nos relatórios (TCE-MG, 2017).

Com relação ao acompanhamento de condicionantes o TCE identificou que existiam falhas no monitoramento, acompanhamento e fiscalização do cumprimento de condicionantes (TCE-MG, 2017). O não acompanhamento do cumprimento de condicionantes esvazia o

processo à medida que exige o empreendedor de suas responsabilidades ambientais sem que isso se reverta necessariamente em penalidade ou suspensão da licença. A auditoria verificou, por exemplo, a renovação de licenças para empreendimentos que não cumpriram condicionantes de processos anteriores (TCE, 2017).

Em outras palavras o licenciamento ambiental tal como realizado pela Semad não era capaz de cumprir com o dever constitucional do Estado de preservar o meio ambiente. Nas palavras de um dos entrevistados, “o processo de licenciamento hoje para mim, ele vale muita pouca coisa. Ele só segura mesmo as coisas mais bárbaras” (Entrevistado U, 2023).

De volta aos licenciamentos da BI analisados pela CGE (2019), poucas semanas antes do rompimento o Copam atendeu o parecer favorável da Suppri e concedeu a licença para o reaproveitamento dos rejeitos da BI. Este licenciamento foi amplamente divulgado pela mídia como uma evidência de que a simplificação promovida pela Lei 21.972/2016 resultou no enfraquecimento da regulação ambiental no estado de Minas Gerais porque permitiu a reclassificação da barragem de classe seis para a classe quatro 4. Entretanto, essa mudança já havia sido introduzida em uma deliberação normativa anterior.

Com a lei 21.972/2016 o Copam editou a DN 217 que mais uma vez redefiniu os critérios de classificação dos empreendimentos. Diante da nova possibilidade de licenciamento, a Vale solicitou em março de 2018 a apreciação junto a Suppri da reavaliação do processo de licenciamento da BI de maneira a classificá-la na modalidade LAC1, pedido que foi considerado válido pela Suppri mesmo com a BI estando localizada na zona de amortecimento do Parque do Rola Moça e da Estação Ecológica de Fechos que exigiria pelo critério locacional a classificação na modalidade LAC2. O parecer foi enviado para deliberação da CMI em dezembro de 2018 que votou pela concessão da licença com validade de dez anos (ALMG, 2019).

O parecer favorável a reclassificação da BI mesmo diante da necessidade de consideração do critério locacional demonstra que a Suppri estava empenhada em atender ao pedido de licenciamento da Vale que incluía além do reaproveitamento de rejeitos da BI e a ampliação da capacidade produtiva da Mina da Jangada de 10,6 milhões de toneladas para 17 milhões de toneladas, o que estenderia a vida útil do empreendimento até 2032. O principal objetivo do pedido de licenciamento, portanto, era aprovar a ampliação da capacidade produtiva da mina.

Apesar das mudanças nos critérios de classificação terem tornado o processo de licenciamento menos exigente, a mudança regulatória que efetivamente favoreceu a atuação predatória de grandes mineradoras foi a institucionalização da influência do poder econômico dentro da Semad por meio da criação da Suppri.

As investigações sobre o processo de licenciamento do reaproveitamento de rejeitos da BI reiteraram as conclusões do TCE acerca da incapacidade da Semad de realizar adequadamente a regulação ambiental no estado de Minas Gerais e revelaram aspectos inéditos das relações entre empresas e Estado na reestruturação de um ambiente institucional favorável a expansão da atividade minerária.

O primeiro aspecto refere-se a priorização do licenciamento de empreendimentos considerados economicamente estratégicos, que passaram a ser analisados por uma unidade organizacional distinta, a Suppri. O segundo aspecto refere-se a retomada das câmaras temáticas do Copam como a principal instância de deliberação sobre o licenciamento dos empreendimentos de grande porte e potencial poluidor.

Anterior a Lei 21.972/2016 a deliberação final sobre os licenciamentos dos empreendimentos das classes de 3 a 6 eram de atribuição das unidades regionais do Copam. Com as novas regras a deliberação sobre os licenciamentos passou a ser centralizada nas câmaras técnicas do Copam. O Copam possui cinco câmaras técnicas dentre elas a CMI responsável pelo licenciamento ambiental das atividades minerárias e suas respectivas áreas

operacionais. As câmaras técnicas deveriam ser compostas paritariamente por representantes do poder público e da sociedade civil, entretanto, o que se observa é que a parcela de assentos destinada aos representantes da sociedade civil é composta quase que exclusivamente por entidades alinhadas aos interesses do setor produtivo.

À época do último licenciamento da BI a CMI era composta por quatro representantes do governo estadual, dois representantes do governo federal, três representantes do setor produtivo, um representante de categoria profissional, um representante de entidade de ensino e por fim, um representante de organizações não governamentais. Além dos conselheiros, a câmara era presidida por um servidor indicado pela Semad que possuía voto de qualidade nos casos de empate.

Em uma auditoria realizada pela CGE (2019b) destinada a avaliar a governança e a composição do Copam demonstrou que havia uma forte correlação (acima de 90%) entre os votos dos representantes do governo estadual e do setor produtivo. A forte correlação existente entre os votos dos representantes do governo e do setor produtivo indicam que a deliberação sobre o licenciamento ambiental no estado privilegia os interesses econômicos em detrimento dos interesses das entidades e órgãos de proteção ambiental, isso reflete-se por exemplo na satisfação dos representantes do setor produtivo com a atual composição do conselho apurada pela CGE (CGE-MG, 2019b).

Mais recentemente, a insatisfação das entidades da sociedade civil com a composição e governança da CMI desencadeou a renúncia coletiva das organizações de proteção ambiental que compunham o conselho em novembro de 2022 como uma forma de protesto. Em nota as entidades afirmaram que, “tem se tornado cada vez mais clara e crescente, a política do Governo de exclusão deliberada da sociedade civil e violação de seu direito constitucional de participação na gestão do uso dos recursos naturais” (Projeto Manuelzão, 2022).

A análise dos documentos e entrevistas indicam que as mudanças institucionais produzidas pela Lei 21.972/2016, a saber a criação da Suppri e a centralização do licenciamento de empreendimentos de classes mais altas na CMI, atendeu aos interesses econômicos de grandes grupos empresariais que passaram a contar com um órgão exclusivo dentro da estrutura da administração pública para viabilizar a concessão de licenças ambientais para empreendimentos previamente definidos. Paralelamente, a CMI foi cooptada pelo setor produtivo que contava com o apoio quase irrestrito do governo nas decisões sobre o licenciamento conforme evidenciado na análise de correlação dos votos realizada pela CGE (2019b). O resultado é que quase nenhum licenciamento foi negado pela CMI desde sua recomposição e projetos que apresentam grande potencial de gerar impactos ambientais continuam a ser aprovados irrestritamente pelo órgão, que desde a renúncia coletiva das entidades de proteção ambiental encontra-se sem efetiva participação e controle social.

3 CONCLUSÃO

Os relatórios de auditoria e as entrevistas analisadas apontam que desde a primeira década dos anos 2000 o Sisema enfrenta problemas estruturais que comprometem a capacidade regulatória do Estado e conseqüentemente a efetividade do licenciamento enquanto um instrumento de proteção ambiental. Com relação aos licenciamentos da BI especificamente, a análise do relatório de auditoria da CGE-MG indicou que o processo de regularização dos alteamentos se deu sob um verdadeiro regime de permissão ambiental tanto em função da inadequação do próprio tipo de licenciamento concedido quanto pelas inúmeras irregularidades cometidas ao longo do processo pela Supram que acabaram por legitimar o funcionamento de uma estrutura geotécnica com sérios problemas de segurança.

Embora o processo de licenciamento do reaproveitamento de rejeitos da barragem também tenha sido marcado por inconsistências documentais e discricionariedades, não produziu efeitos que pudessem ter tido alguma influência sobre o rompimento da barragem,

mas demonstrou ser um processo central para a compreensão das causas da readequação normativa e institucional promovidas pelo Governo do Estado com a Lei 21.972/2016.

O fim do *boom* de *commodities* e a diminuição dos preços do minério de ferro no mercado internacional levou a adoção de uma estratégia de expansão por parte das mineradoras, sobretudo a partir de 2012. A implementação dessa estratégia encontrou limites na ineficiência das Suprams quanto a apreciação dos pedidos de licenciamento e nas exigências normativas da legislação ambiental até então vigente. Diante das mudanças nas condições de acumulação do setor, as mineradoras passaram a pressionar o Governo do Estado para readequar a regulação ambiental de maneira que os processos de licenciamento pudessem ser viabilizados.

A alternativa encontrada pelo Governo foi a institucionalização de espaços de exceção econômicos na estrutura do Sisema cujo objetivo consistiu não só em priorizar a análise dos processos de licenciamento de determinados empreendimentos, mas, sobretudo em viabilizar e facilitar a concessão das licenças. A criação da Suppri e a retomada do CMI, subverteram, portanto, a razão de ser do Sisema, que deixou de ser um instrumento de implementação da política ambiental do estado para ser uma espécie de fiador de grandes empreendimentos minerários.

REFERÊNCIAS

Almeida, M. R. R. E., Malvestio, A. C., & Bernadi, Y. R. (2019). Modificações do licenciamento ambiental em Minas Gerais: Avanço ou retrocesso? *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 52. <https://doi.org/10.5380/dma.v52i0.66068>

Braun, V., & Clarke, V. (2019). Reflecting on reflexive thematic analysis. *Qualitative Research in Sport, Exercise and Health*, 11(4), 589–597. <https://doi.org/10.1080/2159676X.2019.1628806>

CPI da barragem de Brumadinho (p. 335). (2019). [Relatório de CPI]. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. <https://sites.almg.gov.br/cpi-barragem/>

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2017). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches* (4th ed. edição). Sage Publications, Inc.

Lima, A. F. (2024). *Necromineração e violência corporativa no Brasil: Um estudo de caso sobre o crime da Vale em Brumadinho*. Fundação Getúlio Vargas.

Manuelzão, P. (2022, novembro 17). Em protesto, organizações ambientalistas renunciam coletivamente a postos de conselhos estaduais. Projeto Manuelzão. <https://manuelzao.ufmg.br/em-protesto-organizacoes-ambientalistas-renunciam-coletivamente-a-postos-de-conselhos-estaduais/>

Relatório de Auditoria. (2019a). Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais. https://cge.mg.gov.br/phocadownload/roteiros_auditoria/pdf/RA_1370.1239.19_Conformidade_B1_SISEMA.pdf

Relatório de Auditoria (p. 58). (2019b). Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais. https://www.cge.mg.gov.br/phocadownload/relatorios_auditoria/2019/RA_1370.1390.19_CM_I_COPAM_SEMAD_DCAPG_24_9_19.pdf

Relatório de Auditoria Operacional. (2017). Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/2021/auditorias%20operacionais%202021/relatorio%20tce%201031303.pdf>