

PROJETO DE LEI N° _____, DE 2018
(Da Sra. ERIKA KOKAY)

Dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Parágrafo único. As disposições desta Lei aplicam-se ao licenciamento ambiental realizado perante os órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), observadas as atribuições estabelecidas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

Art. 2º A decisão do órgão ambiental sobre a emissão de licença prévia para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, que afetem terras indígenas ou quilombolas, deve ser precedida de consulta prévia, livre e informada às comunidades afetadas.

Art. 3º O consentimento das comunidades indígenas e quilombolas afetadas é requisito obrigatório para concessão de licença ambiental prévia para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental em seus territórios.

Art. 5º A metodologia do processo de consulta será definida previamente pela comunidade, em relação aos seguintes parâmetros:

- I – duração;
- II – data;
- III – local;
- IV – língua;
- V – representantes e
- VI – forma de deliberação.

Art. 6º A consulta às comunidades indígenas e quilombolas deve atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

- I – disponibilização prévia das informações em nível de detalhamento suficiente à adequada compreensão da proposta em exame;
- II – utilização de método e linguagem culturalmente adequados para o diálogo, plenamente assimiláveis pela comunidade afetada; e
- III – condução de diálogo negocial pautado na boa fé, tendente ao alcance de acordo ou consentimento sobre a medida proposta.

Art. 7º Será nula a licença ambiental prévia emitida para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, localizado em terra indígena ou quilombola, sem o consentimento prévio das comunidades afetadas.

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Nas décadas de 1980 e 1990, muitos Estados latino-americanos promoveram mudanças significativas em seus ordenamentos constitucionais, de modo a fazer de suas minorias nacionais reais sujeitos de direitos. Assim foi com Nicarágua e Guatemala em 1986, Brasil em 1988;

Colômbia em 1991; México e Paraguai em 1992; Peru em 1993; Bolívia e Argentina em 1994; Equador em 1988 e Venezuela em 1999 (Duprat, 2015)¹.

No Brasil, o tema ganhou reforço com a promulgação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais por meio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, cujos arts. 6º e 7º merecem destaque:

Artigo 6º

1. *Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:*
 - a) *consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;*
 - b) *estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;*
 - c) *estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.*
2. *As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.*

Artigo 7º

1. *Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.*

[...]

¹ DUPRAT, Déborah (Org.). Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais. Brasília: ESMPU, 2015. 348 p.

A Convenção OIT nº 169 aplica-se:

a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;

b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

Como bem explicam Pontes Jr. e Oliveira (2015)², o estudo dos critérios da Convenção OIT nº 169 permite concluir que ela deveria ser aplicada a todos os grupos culturalmente diferenciados. No entanto, num primeiro momento, o Estado brasileiro reconheceu a aplicabilidade apenas aos povos indígenas, negando-a às comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais.

Mais recentemente, o Poder Executivo passou a reconhecer as comunidades quilombolas como sujeitos da Convenção, incluindo a situação dessas comunidades nos relatórios enviados à OIT a partir de 2008. Assim, pode-se dizer que hoje há relativo consenso quanto à aplicabilidade da Convenção às comunidades quilombolas. O mesmo não se pode dizer a respeito das comunidades tradicionais, pois seu reconhecimento enquanto sujeitos da Convenção OIT nº 169 pelo Estado brasileiro ainda é controvertido (Pontes Jr. e Oliveira, 2015).

De forma geral, o que se tem é um arcabouço normativo aparentemente favorável ao processo participativo no licenciamento ambiental, mas sabe-se que a realidade é bastante diferente e o tema tem se mostrado controverso, tanto no que se refere ao método quanto ao momento adequado para a realização das consultas.

² PONTES JR, Felício e OLIVEIRA, Rodrigo. "Audiência pública, oitiva constitucional e consulta prévia: limites e aproximações". In DUPRAT, Déborah (Org.). Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais. Brasília: ESMPU, 2015. 348 p.

Além disso, o contexto político e institucional brasileiro tem andado na contramão da valorização dos direitos humanos e da participação social nos processos decisórios, com recorrentes tentativas de alijamento das comunidades tradicionais dos debates. Caso notório é a pressão colocada sobre a liberação da Linha de Transmissão Manaus – Boa Vista, em Roraima, que vem ocupando a agenda dos três poderes diante do evidente conflito de interesses entre aqueles que defendem a instalação da linha e as comunidades que ocupam a região transpassada pelo projeto.

O tema já chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF), a quem cabe decidir sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5905, na qual a governadora de Roraima, Suely Campos, questiona a exigência de consultas às comunidades indígenas na hipótese de instalação de equipamentos de transmissão e distribuição de energia elétrica, redes de comunicação, estradas e demais construções necessárias à prestação de serviços públicos.³

Não se trata de um fato isolado. Em muitos casos, a concessão da licença ambiental se dá muito antes da realização de qualquer consulta às comunidades interessadas, demonstrando que determinadas decisões já haviam sido tomadas quando colocadas à mesa para o suposto diálogo.

Objetiva-se, por meio desta proposição, vedar esse tipo de prática meramente formalista, de forma a garantir que a decisão de se implantar qualquer empreendimento em território quilombola ou indígena passe, concretamente, pelo crivo dessas comunidades, e não possa, portanto, ser decidida à revelia dos direitos e interesses desses povos.

Nessa linha, Duprat (2015)⁴ é assertiva:

A consulta é prévia exatamente porque é de boa fé e tendente a chegar a um acordo. Isso significa que, antes de iniciado o processo decisório, as partes se colocam em um diálogo que permita, por meio de revisão de suas posições iniciais, chegar-se à melhor decisão. Desse modo, a consulta traz em si, ontologicamente, a possibilidade de revisão do projeto inicial ou mesmo de sua não realização. Aquilo que se apresenta como

³ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=373240>. Acesso em: 30.jul.2018.

⁴ DUPRAT, Deborah. 2015 – “A Convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada”. In DUPRAT, Déborah (Org.). Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais. Brasília: ESMPU, 2015. 348 p.

já decidido não enseja, logicamente, consulta, pela sua impossibilidade de gerar qualquer reflexo na decisão. A Resolução Conama n. 1, de 23 de janeiro de 1986, que “dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental”, diz, em seu art. 5º, I, que o estudo de impacto ambiental deve “contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto”. Esse é um norte bastante adequado também para a consulta, inclusive naqueles casos em que se exige prévia autorização do Congresso Nacional.

Pontes Jr. e Oliveira (2015) também reforçam a necessidade de que a consulta se dê de forma apropriada, considerando e respeitando as características socioculturais do grupo a ser consultado. Por essa razão, defendem a necessidade de realização de etapa pré-consultiva, na qual a comunidade consultada definirá a metodologia do processo, em especial a duração, data, local, língua, representantes, forma de deliberação etc. Os parâmetros definidos devem ser respeitados necessariamente ao longo da consulta.

Este projeto pretende, portanto, garantir que a concessão de licenças ambientais para a construção, ampliação e operação de empreendimento potencialmente causador de degradação ambiental e à vida humana em áreas indígenas e quilombolas esteja condicionada à realização de consulta livre, prévia e informada no âmbito dessas comunidades, de modo a influenciar efetivamente o processo de tomada de decisão que lhes afete diretamente.

Com esse propósito, peço o apoio dos nobres pares para a célere aprovação da matéria.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2018.

Deputada ERIKA KOKAY

2018-8935