

LITIGÂNCIA SOCIOAMBIENTAL COMO REPERTÓRIO DE MOBILIZAÇÃO COLETIVA: OS USOS DO DIREITO FRENTE A UM PROJETO DE MEGAMINERAÇÃO EM CONTEXTO DE DEMOCRACIA MÍNIMA

SOCIO-ENVIRONMENTAL LITIGATION AS A COLLECTIVE ACTION REPERTOIRE: THE USES OF LAW IN A MEGA-MINING PROJECT AT MINIMAL DEMOCRACY CONTEXT

Juliane Sant'Ana Bento*
Aloísio Ruscheinsky**
Felipe Friedrich da Silva***

Introdução

O presente artigo trata de problematizar um caso emblemático de judicialização de conflitos socioambientais, em torno de um projeto de megamineração no Sul do Brasil, como estratégia de reivindicação de participação política, por meio da qual a mobilização dos instrumentos técnicos do direito é utilizada como repertório de ação cidadã. A estrutura do texto divide-se em quatro seções: primeiramente, explicita o posiciona-

mento teórico-metodológico (seção 1) que justifica as premissas e orienta as preocupações analíticas que constituem o presente artigo, situando-o na esteira de agenda de estudos que articulam a abordagem sociojurídica com pesquisas sobre movimentos sociais no Brasil, a fim de adensarmos a compreensão sobre as ambiguidades do processo de defesa da natureza por meio do direito.

Na sequência, voltamos nosso olhar para uma experiência regional de disputa em torno dos sentidos normativos do desenvol-

* Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: julianeporto@ymail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9978-1289>.

** Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, RS, Brasil. E-mail: aloisioruscheinsky@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1297-0795>.

*** Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, RS, Brasil. E-mail: friedrichfelipe99@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5880-8286>.



vimento e da sustentabilidade: depois de uma retrospectiva sobre a gênese da economia do carvão no Rio Grande do Sul (seção 2), direcionamos a atenção a um projeto de instalação de polo carboquímico (seção 3), consequência de iniciativa de mineração de carvão a céu aberto, de magnitude sem precedentes no país, cujo licenciamento requer autorização para instalação a 20km do centro da capital do estado.

Em virtude do déficit de democracia e das dificuldades de obtenção de respostas aos questionamentos das populações tradicionais impactadas, de ambientalistas e das entidades organizadas em comitê para resistir à colusão formada entre órgãos estaduais e o empreendimento, analisaremos, por fim, a ação civil pública (seção 4) que suspendeu o licenciamento ambiental por ausência de escuta à comunidade indígena que, inevitavelmente, seria atingida se implementada a mina. Atentar aos usos estratégicos da proteção socioambiental é ferramenta analítica relevante, sobretudo quando a lógica normativa contribui para dissimular, na medida em que requalifica como inovação coerente com suposta sustentabilidade, práticas econômicas e políticas que permanecem comprometidas com a reprodução de desigualdades.

Estão em discussão, processos que salientam transfigurações sociais na agenda de atores socioambientais, nas suas convicções quanto ao modo de proceder em situações de litigância estratégica. Neste ínterim, compartilhamos um ponto de vista compreensivo (DORÉ, 2020) acerca de mobilizações e práticas subvertendo a ordem institucional e de tentativas de negociação, em que atores engajados na luta ambiental experimentaram ameaças e projetam mudanças, ao mesmo tempo em que se acercam de outras sociabilidades, relacionamentos,

práticas políticas, conhecimentos jurídicos e envolvimento em coletivos.

1. Notas para um posicionamento teórico-metodológico: a mobilização do direito

Para a teoria da mobilização do direito, mais do que solucionar conflitos, o Poder Judiciário tem importante influência, ainda que menos direta e linear, sobre a configuração do complexo contexto no qual os usuários da justiça se engajam quando tomam posição nas disputas sobre as quais litigam. Mais do que um conjunto de operações procedimentais, os tribunais constroem sentidos de direito, já que tal noção é, inerentemente, indeterminada e sujeita a múltiplas interpretações por distintos atores sociais.

Abordagem já consolidada dentre os estudos que articulam as problemáticas sociojurídicas e de movimentos sociais no Brasil, McCann (2010) sublinha os dois níveis pelos quais os tribunais interferem sobre o modo pelo qual usuários interpretam e atuam com relação a seus sinais: o poder instrumental e o poder constitutivo da autoridade judicial. O primeiro, também denominado estratégico, consiste no cálculo de realização de interesses pelo uso da lei e dos resultados esperados, previstos com base em precedentes que permitem negociação consciente e orientada para objetivos, tratando de tomar as normas conforme a expectativa de provável atuação em áreas incertas. Já o poder constitutivo trata do conjunto de lógicas, valores e entendimentos que participam na construção de significados jurídicos, sendo mais difuso e complexo, uma vez que pretende dar conta da demarcação judicial das percepções e alternativas possíveis de serem afirmadas como legítimas pela autoridade estatal.

A partir desse referencial, as análises sobre os tribunais não podem estar resignadas ao teor das decisões judiciais, porque o significado do direito também é constituído pelo modo como o Judiciário transforma os conflitos, prevenindo, incitando e deslocando a ação social, mesmo que anterior à judicialização e à parte dos processos judiciais. Com isso, entende-se a figura proposta por McCann (2010) do Judiciário, como um catalisador que cria novas oportunidades e aumenta a relevância de determinadas causas na agenda pública, ora acelerando, ora desencorajando a mobilização do direito.

Se os tribunais podem eventualmente amenizar conflitos, frequentemente eles criam novos, na medida em que fornecem recursos simbólicos que estimulam esforços de mobilização de diversos atores. Esse poder relacional do direito, que constrange as escolhas de oportunidades e recursos dos atores sociais, pode servir tanto para alterar quanto para reafirmar o estado de coisas preexistente. E ainda que decisões judiciais inovadoras produzam efeitos sociais transformadores, ondas de contramobilização também podem ser incentivadas na intenção de desfazer, opor ou contornar o cumprimento de decisões de justiça.

Como mencionado acima, o papel do Judiciário na configuração do jogo e na definição de quais termos organizarão as disputas políticas, reconhecendo inclusive os agentes credenciados a acessá-lo e estabelecendo um legado cultural de convenções apreendidas, internalizadas e normalizadas, é compreendido pelo que a literatura trata como poder constitutivo da autoridade judicial.

Diz-se que os tribunais refinam, complementam e ampliam a linguagem da política e as visões de uma boa e legítima sociedade, demarcando não apenas opções estratégicas possíveis às partes contrárias, mas também

um quadro de entendimento, expectativa e aspiração aos cidadãos e às autoridades em seu modo de interpretação da realidade. O poder constitutivo da lei e sua influência sobre as ações estratégicas são formativos e duradouros, impactando identidades, consciências e interesses dos sujeitos. Por isso, as convenções e justificativas legais transmitidas pelos tribunais são reproduzidas e reforçadas nas relações sociais cotidianas, fazendo com que o espírito do direito permeie a vida social através de empréstimos linguísticos dos procedimentos judiciais.

A teoria da mobilização do direito, desse modo, permite associar as hipóteses enfrentadas tanto pelos estudos sociojurídicos quanto pela literatura sobre movimentos sociais, ampliando a conceitualização do direito para incluir mais dimensões, atores, instituições, significados e espaços sociais (LOSEKANN; BISSOLI, 2017). O uso estratégico da lei por movimentos sociais em prol de suas causas, joga luz sobre as interações com atores do campo jurídico e sobre os repertórios de ação coletiva, que atravessam as instituições judiciais conectando múltiplos atores, instituições e campos por mecanismos que acionam dimensões simbólicas do direito. Como as autoras demonstram para o caso de ações civis públicas ambientais em dois estados do Sudeste e da regulação sobre transgênicos no país, a construção de enquadramentos legais é dinâmica e relativa à agência dos movimentos sociais diante das estruturas de oportunidades e dos sentidos da lei que se alteram com o uso.

Para além das abordagens do realismo jurídico, constrangidas pelo compromisso em demonstrar o resultado do julgamento em termos de ganho da causa, uma análise dos efeitos da mobilização do direito compreende o impacto e o legado da mobiliza-

ção de forma complexa e contextual, considerando o conjunto de aspectos afetados, a exemplo da mudança no conteúdo das lutas e táticas legais, os novos conteúdos de direitos produzidos pelas identidades coletivas no decorrer do processo judicial, e a certificação de posições legitimadas, que fortalecem e empoderam determinadas demandas. No caso da estratégia judicial de elaboração de um enquadramento de injustiça, ela pode ser movida por associações, ONGs, a Defensoria Pública, o Ministério Público, ou ainda depender de outro ator intermediário que afirme no processo judicial uma dada situação como ilegal.

A construção social de uma “ambientalização continuada dos conflitos” por intermédio de ações civis públicas tem sido ferramenta recorrente de proteção e acesso à justiça, à população vulnerável, a exemplo do que Acselrad (2010) denomina de ambientalização das pautas dos grupos subalternos por um “ecologismo combativo”. Esse deslocamento de sentido do ambientalismo após a Eco92, e aprofundado nos anos 2000 em torno de uma “justiça ambiental”, logra ampliar os atores e situações compreendidas como ambientais e politiza as demandas, como bem ilustra o estudo de caso sobre o qual se debruça o desenvolvimento deste artigo.

Como anunciado na Introdução, a restituição das contradições de um processo de construção institucional de proteção ao meio ambiente, bem como a identificação dos usos estratégicos do direito ambiental, que desde a proteção e controle centralizados à negociação reservada às próprias empresas poluidoras, aportam relevantes indí-

cios à discussão que proporemos, na sequência, de um estudo local sobre uma tentativa acelerada e desinteressada de interlocução com as populações implicadas pelo efeitos socioambientais do empreendimento.

2. O histórico extrativista no sul do Brasil

A mineração e o uso do carvão como recurso energético implica em alterações drásticas ao meio ambiente das regiões exploradas, com incontornáveis consequências sociais e ambientais, conforme demonstra o Mapa de Conflitos envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil, produzido pelo Núcleo Ecologias, Epistemologias e Promoção Emancipatória da Saúde (NEEPES) da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP/Fiocruz), doravante Fiocruz (2019). Os debates em torno da extração do carvão são conflituosos, não só pelos impactos da mineração como também por seu uso para a produção de energia elétrica por usinas termelétricas¹, que dentre inúmeros custos ambientais provocam poluição atmosférica e hídrica. Juntamente com a mobilização do direito consuma-se, igualmente, a compreensão de que a percepção do fenômeno do valor dos minérios encontra-se relacionada à dimensão cognitiva dos seres humanos (BURSZTYN; EIRÓ, 2015). Todavia, paradoxalmente, os bens naturais equivalem a um fenômeno biológico, geológico e químico real. Como tal, as duas faces integram a dimensão do fenômeno real, logrando atenção equivalente na abordagem das ciências sociais, porquanto induzem os rumos de uma organização social, seduzindo e inflamando diretamente.

1. As usinas termelétricas em operação no Rio Grande do Sul situam-se em Candiota, São Jerônimo e Charqueadas. Em Santa Catarina tem-se a Usina Jorge Lacerda em Capivari de Baixo.

De acordo com Carola (2014), a ênfase na economia do carvão se iniciou na região Sul do Brasil, ainda no final do século XIX. As colônias de imigrantes desenvolveram-se no mesmo território da economia agrícola e da economia do carvão. No entanto, é anacrônico esperar que a degradação causada pelo processo de extração e rejeito do mineral, embora causasse poluição, fosse então objeto de preocupação. Lehwing (1977) demonstra que entre 1917 e 1922 instalaram-se naquele território as primeiras empresas carboníferas. A pesquisa da autora aponta que, desde o século XIX, o município de Arroio dos Ratos (RS) registra tentativas pioneiras de exploração industrial de carvão. Naquele contexto, o alvo era abastecer o sistema ferroviário e naval do Rio Grande do Sul, afetado no fornecimento de combustíveis. As dificuldades causadas pela 1ª Guerra Mundial de importação aos produtores externos, e a demanda nacional em ascensão dos motores a vapor, promoveram o crescimento da extração e mercantilização pela indústria local.

Resignada a extrair o maior lucro possível da conjuntura favorável, o crescimento da indústria carbonífera gaúcha desimportou-se com o planejamento econômico e a modernização técnica de seus métodos produtivos. Por consequência da substituição do carvão pelos derivados do petróleo no transporte ferroviário e de navegação, a partir da década de 1940, o modelo carbonífero do Sul evitou seu declínio convertendo-se em geração de energia elétrica por meio da instalação de usinas termoeletricas.

A potência geradora de capital e empregos muito afeita à imagem do carvão ligada à crença inesgotável no progresso, conforme Carola (2014), tornava a indústria imune às denúncias sobre as péssimas condições de trabalho das minas e a amplia-

ção dos espaços de rejeitos a céu aberto. De acordo com Rosa e Neske (2020), a mineração foi reconhecida no Rio Grande do Sul, em 1979, pelo Decreto nº 28.310, onde foi instituído o Complexo Carboquímico do Rio Grande do Sul (CONCARBO), a quem caberia conduzir, presidir e executar a política do Programa Estadual do Carvão Mineral. Em 1981, o programa foi alterado pelo Decreto nº 30.526. A utilização do carvão mineral orientava-se no sentido da obtenção de gás para produção de amônia e ureia. A situação se alterou face à necessidade premente de substituir derivados de petróleo, passando o carvão mineral a desempenhar papel essencial como fonte alternativa de energia.

É tão somente na década de 1990 que o processo de exploração do minério inicia a ser regulado por controles ambientais, na esteira da promulgação da Constituição de 1988 e das leis ambientais subsequentes, além da legislação trabalhista para acompanhamento das condições da mão de obra mineira (FIOCRUZ, 2019). É apenas nesse contexto que uma normatização mais severa para o setor mineral passa a compor a agenda pública, em especial o licenciamento ambiental, hoje pretexto de ofensiva revisionista (PIOVESAN, 2021). Ainda assim, diferenças de interpretação e fiscalização insuficiente, mantêm os grandes passivos ambientais.

No ano de 2015, a Secretaria de Minas e Energia cria o Comitê de Planejamento de Mineração do Estado do Rio Grande do Sul, para elaborar diretrizes sobre a produção dos recursos minerais, propor políticas em parceria com o Comitê e os agentes do setor da mineração, e elaborar o Plano de Mineração do Estado. Porém, dessas reuniões ocorridas entre 2015 e 2018 não participam as organizações contrárias à instalação dos empreendimentos, a exemplo da Associação

para o Desenvolvimento Sustentável do Alto Camaquã, que apresentou questionamentos entre 2016 e 2018, sem obtenção de resposta pela empresa responsável durante as audiências públicas, aumentando as incertezas por parte dos agricultores, pecuaristas, ambientalistas e pesquisadores (BARCELLOS, 2018; ROSA; NESKE, 2020).

Em 2017, a Assembleia Legislativa aprova o projeto de lei 191/2017 que cria a Política Estadual do Carvão e instituiu o Polo Carboquímico do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2017b), com a formação de dois Complexos Carboquímicos: o do Baixo Jacuí e o da Campanha. Segundo a exposição de motivos que justifica o Projeto (RIO GRANDE DO SUL, 2017a), o desenvolvimento socioeconômico da região, a ampliação do mercado de trabalho e a valorização dos recursos naturais locais seriam atributos de tal política. Atualmente, segundo dados da Associação Brasileira de Carvão Mineral, as reservas brasileiras comprovadas são de 7 bilhões de toneladas, e concentram-se, majoritariamente, no Rio Grande do Sul, com 89,25%, seguido por Santa Catarina, com 10,41% (ABCM, s.d).

Dentre os projetos de mineração em andamento no estado, quatro deles estão em fase de licenciamento ambiental, e por isso têm motivado maior mobilização. Dentre eles, nos dedicaremos ao projeto Mina Guaíba da empresa Copelmi Mineração Ltda., que pretende se tornar a maior mina de carvão a céu aberto do Brasil, com uma área de aproximadamente 5.000 hectares entre os municípios de Charqueadas e Eldorado do Sul, região metropolitana de Porto Alegre (CCMRS, 2019).

O evidente interesse econômico envolvido nos projetos de extração de minérios, estimulado pelos incentivos oportunizados pelos agentes políticos e agências públi-

cas locais, estão sedimentados sobre os argumentos dos ganhos em desenvolvimento regional, e da inovação tecnológica que se alega mitigar os impactos deletérios associados ao extrativismo tradicional. No entanto, tal interesse evita o diálogo franco com a sociedade, que eventualmente padece à pressão predatória e sucumbe às promessas, independentemente dos custos que tenham (ACSELRAD, 2010; 2018). Este é o tema da próxima seção.

3. O Projeto de Licenciamento da Mina Guaíba: das promessas de crescimento sem direito à consulta prévia

O projeto denominado Mina Guaíba trata de iniciativa que pretendia explorar minas de carvão, areia e cascalho por 30 anos a cerca de 20 km do centro de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul. Interrompido pela Justiça Federal (BRASIL, 2020; 2022), provocada por ação civil pública de associações ambientalistas, comunidades indígenas e tradicionais em aliança influente com o Ministério Público Federal (LOSEKANN, 2013), o processo de licenciamento junto ao órgão responsável – a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler (FEPAM) –, encontra-se atualmente arquivado, depois de vários meses suspenso pela referida decisão judicial.

Esta seção destina-se a tecer considerações sobre o andamento da fase prévia de licenciamento, destinada à análise de viabilidade do projeto em relação à locação proposta, onde constatou-se tanto o andamento na construção de soluções jurídicas (a exemplo, seja da mudança no Plano Diretor de Eldorado do Sul para receber indústrias com maior impacto ambiental, seja da promulgação do Novo Código Estadual do Meio Ambiente, contemporâneo ao pe-

dido de licenciamento, que retira imunidade de espécimes arbóreos até então protegidos de corte) quanto à defasagem de escuta das comunidades atingidas pelo empreendimento e quanto à indisposição, tanto da Fepam quanto da Copelmi Mineração, em participar das audiências públicas convocadas para tratar do tema.

Segundo o relatório da Fiocruz (2019) sobre EIA/RIMA (2016) contratado pela empresa, a Colpemi alega que a Mina Guaíba utilizará tecnologias de ponta para explorar a reserva de carvão mineral visando gerar energia para o setor industrial. Defende o projeto sob a lógica de que se trata de uma pauta estratégica regional, pois minimizaria a dependência da importação de energia gerada em outras regiões do país, fato que promoveria diretamente o desenvolvimento econômico, social e tecnológico. Mencionam também as vantagens das usinas de carvão mineral, que não dependeriam das variáveis naturais, como as fontes renováveis, e que garantiriam segurança em possíveis momentos de apagões oriundos de desabastecimentos energéticos. Além disso, frisam a quantidade de empregos diretos e indiretos que poderão promover ao longo da obra e da operação.

Segundo o EIA-RIMA (2016), a Mina Guaíba estará inserida na Bacia Hidrográfica do Baixo Jacuí. A mina prevê a exploração de uma reserva estimada de 166 milhões de toneladas de carvão bruto a céu aberto². Conforme explicitado no próprio

relatório, os efluentes da lavra derivados da drenagem da cava serão despejados no rio Jacuí. Além disto, a localização em planície levaria inexoravelmente a afetar a potabilidade do lençol freático.

Ainda segundo o Mapa dos Conflitos (FIOCRUZ, 2019), a implantação da Mina Guaíba na região é um primeiro passo para a criação de um Polo Carboquímico composto por termelétricas e indústrias, e planejado pela Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul e parceiros, com a chancela do ex-governador José Ivo Sartori (MDB). Alegam que o intuito seria o aproveitamento das reservas de carvão mineral, a ampliação da oferta de energia, o aumento da segurança do sistema e a geração de riqueza e empregos. O governo do estado, em parceria com a Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS) e com o Sindicato Nacional da Indústria de Extração de Carvão (SNIIEC), têm empreendido esforços para instalação do primeiro Polo Carboquímico do País, por meio da lei de 2017, que garante segurança jurídica a novos investimentos. O polo permitiria aproveitar as reservas de carvão para produção de Gás Natural Sintético (GNS), metanol e produtos derivados, como amônia e ureia.

O Polo Carboquímico do Rio Grande do Sul é formado pelo Complexo Carboquímico Baixo Jacuí e pelo Complexo Carboquímico da Campanha, que conformariam a “abundância das reservas de carvão mineral no Rio Grande do Sul”. Segundo notí-

2. Situada na porção centro-leste do Rio Grande do Sul, abrange as províncias geomorfológicas do Planalto Meridional, Depressão Central, Escudo Uruguaio-Sul-Riograndense e Planície Costeira. Consta no EIA-RIMA que o projeto em questão ocupará uma área de aproximadamente 5.000 ha, distribuídas em área de lavra (2.001,79 ha), área industrial (94,20 ha), pilha de estéril (263,72 ha), bota-fora final (2.171,76 ha), área do dique (69,52 ha), paiol (5,03 ha), estação de tratamento de efluentes – ETE (43,81 ha), área de acessos (6,60 ha), área do desvio do arroio Jacaré (23,38 ha), área do desvio do arroio Pesqueiro (51,24 ha), área reservada ao sistema de recarga de água subterrânea (13,65 ha) e lago final (299,76 ha).

cia publicada pela Fiergs (2017), atualmente removida do site da Federação, o fato justificaria “qualquer esforço, seja da iniciativa privada ou de governos”. Para tamanho propósito, foi constituída uma política de coordenação institucional para suporte à instalação de projetos. Por meio da Secretaria de Minas e Energia (SME) e da Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SDECT), o governo estadual criou canais de acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental e incentivos tributários. A implantação neoextrativista conta com o suporte do Banco do Estado do Rio Grande do Sul, do Banco Regional de Desenvolvimento e da agência de fomento Badesul Desenvolvimento S.A. Para a SME, a cadeia carboquímica prove-rá ao Estado GNS e derivados, os quais poderão servir de insumos para a indústria e a agricultura, além de abastecer os mercados brasileiro e sul-americano. A gaseificação do carvão mineral surge como oferta alternativa ao gás natural atualmente importado pelo país. Todos os recursos têm sido utilizados pela Copelmi para viabilizar o projeto Mina Guaíba, a começar pela promoção de reuniões com vereadores e prefeitos dos municípios envolvidos para legitimar o empreendimento e a pressão sobre as comunidades locais (FIOCRUZ, 2019).

Perante a expectativa propalada em torno do desenvolvimento econômico e da geração de empregos na região, Rosa e Neske (2019) sugerem a pertinência de problematizarmos o Termo de Compromisso do governo do estado com a empresa Copelmi Mineração Ltda., onde diferirá por 15 anos o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) de todas as operações de compra e venda, totalizando R\$ 59 milhões por ano, o que equivale a mais de 40% do total de tributos que a empresa alega que

iria gerar com a operação da Mina Guaíba, sem contar os inúmeros incentivos fiscais. Portanto, as mineradoras, apesar de explorarem patrimônio comum da União, não pagam impostos nas exportações, recebem uma série de benefícios devido às renúncias fiscais, e quando pagam os tributos há compensação financeira que afeta a arrecadação do Estado (CCMRS, 2019, p. 159). Por isso, consolida-se uma forma exemplar de avanço de agenda neoconservadora que prioriza uma justificativa desenvolvimentista, todavia francamente contrária à proteção socioambiental.

O representante do Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais – InGá, Paulo Brack, no Conselho Estadual do Meio Ambiente do RS, denuncia o perigo dos impactos irreversíveis de uma mina a céu aberto, às margens do Rio Jacuí, para a biodiversidade local e a saúde humana (FACHIN, 2019). Alguns dos impactos que sublinha: (i) a localização incompatível, em área que impacta diretamente populações locais e com enorme risco à população de Porto Alegre e Região Metropolitana; (ii) a geração de gases de efeito estufa, por envolver combustível fóssil entendido por especialistas e acolhido no Acordo de Paris como a pior fonte para geração de energia, grande responsável pelas mudanças climáticas causadoras das mais frequentes catástrofes naturais; (iii) a poluição liberada pelo carvão mineral, iniciada pela drenagem ácida da mina, inviabilizadora da vida nos rios, pelo “contato do enxofre com a água, do gás sulfúrico, gases de nitrogênio, poeiras finas e particulados, metais pesados tóxicos, como mercúrio, cádmio e chumbo” (FACHIN, 2019), que prejudicam o sistema respiratório humano, sistema nervoso e cardíaco. Conforme Brack, doutor em Ecologia e Recursos Naturais, a partir de dados da ONU, no mundo mor-

rem mais de sete milhões de pessoas devido à poluição atmosférica, parte dela proveniente do carvão, em particulados finos, gases de nitrogênio e ozônio.

Insurgindo-se contra o que consideram erros e omissões no EIA-RIMA do licenciamento prévio da Mina Guaíba, mais de 100 entidades ambientais, sindicais e associativas articularam-se em torno do Comitê de Combate à Megamineração no Estado do Rio Grande do Sul (CCMRS, 2019). Trata-se de uma articulação entre setores plurais na defesa dos comuns, alicerçando um repertório discursivo e de práticas sociais, estruturando estratégias de resistência a impactos socioambientais irreversíveis. A organização parte do reconhecimento de antagonismos de interesses e propósitos distintos diante dos quais opera a prática política de alianças. O coletivo denuncia que, apesar de o licenciamento ainda não ter sido concluído, a empresa já abriu estrada de acesso ao local de instalação da mina, como se já houvesse a licença de instalação (FIOCRUZ, 2019). A mobilização das entidades contribuiu para alavancar uma agenda dentro do campo do direito como forma de contestação por meio da ação coletiva, conforme se aprofundará na próxima seção.

Para o geólogo Rualdo Menegat, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a conjuntura revela que se mantém a crise fiscal e sucateia a capacidade de fiscalização ambiental no estado para “com um garrote na garganta”, serem propostos negócios de extrativismo mineral “como tábua de salvação”. Segundo ele: “força-se a liberação ambiental a todo o custo. Como o estado está com capacidade de gestão reduzida, o minerador terá campo livre para driblar leis e trazer impactos ao meio ambiente” (SANTOS; FACHIN, 2019, n.p.).

Se instalada, a Mina Guaíba poderá gerar desvios em cursos d’água e outros impactos na fauna, na flora e na qualidade do ar. Isso implicaria risco à região metropolitana e às 4,6 milhões de pessoas que lá residem, mantendo a capital do estado “refém de uma indústria que poderá eventualmente falhar ou ter um acidente industrial ou na mineração, jogando grande qualidade de poluentes a 20 quilômetros da captação que os porto alegrenses utilizam”, alerta Menegat (TAUTZ, 2021, n.p.).

Vereadores de Porto Alegre, por sua vez, protocolaram na Fepam requerimento para se conhecer mais detalhadamente o projeto e as garantias previstas para a proteção do meio ambiente. As águas que abastecem os quase 1,5 milhão de habitantes de Porto Alegre são captadas no Lago Guaíba, cujo principal afluente é o Rio Jacuí, responsável por 84,6% desse volume: conforme o relatório de impacto, o projeto “jogará efluentes da lavra, derivados de drenagem da cava, [...] rejeitos de uma mina a céu aberto de 4.373 hectares, que, se autorizada, operará por 23 anos produzindo [...] resíduos a menos de um quilômetro do Rio Jacuí” (ALFONSIN, 2019, n.p.).

Moções de repúdio à instalação da Mina Guaíba também foram aprovadas por mais de 3 mil representantes de todos os municípios do estado, por ocasião da 8ª Conferência Estadual de Saúde. Na nota, por meio da qual defendem “amplo diálogo da população gaúcha sobre o tema através de audiências públicas e de um plebiscito”, sustentam que “uma mina de carvão é comprovadamente prejudicial à saúde da população e representa uma política pública de doença e não de saúde”, além de chamarem atenção aos “danos irreversíveis ao meio ambiente e às nossas vidas, destruindo o manancial de água potável da região do Delta do Jacuí e a

maior produção de arroz orgânico da América Latina” (FIOCRUZ, 2019, n.p.) .

Segundo pesquisa de Luz e Flores (2019), aplicada aos participantes das audiências públicas sobre a Mina Guaíba, 70% deles são contrários ao empreendimento. Foram contabilizadas 274 manifestações em seis audiências públicas, das quais 191 se mostraram contrárias, 74 se mostraram favoráveis e 36 não definiram sua opinião, o que demonstra para os autores que o empreendimento não possui licença social para operar. Um intenso debate tem sido travado no campo das ciências sociais quanto aos mecanismos e ardis colocados em prática quando a atividade da mineração invade territórios sem o consentimento dos usuários (ZHOURI et al, 2018), articulando novos arranjos, jogos de poder em face de conflitos socioambientais engendrados.

Empreendimento sem precedente devido à magnitude, cuja meta é explorar e transformar em produtos químicos 166 milhões de toneladas de carvão mineral, acumulados ao longo de 23 anos, a Mina Guaíba colocará em risco o fornecimento de água a quase 5 milhões de pessoas, além de vários outros impactos. Se implementada, o Mapa de Conflitos produzido pela Fiocruz (2019) relata que afetará diretamente o território de pescadores e comunidades indígenas, as 70 famílias de agricultores familiares do Assentamento Apolônio Carvalho, maior produtor de arroz orgânico da América Latina, e os residentes no condomínio rural Guaíba City, cujo deslocamento já foi previsto no EIA/RIMA (2016). Os impactos ambientais e sociais estimados serão sentidos ainda por outros 88 assentamentos da região metropolitana e área do Pampa, que se destacam pela produção de arroz orgânico. Alcançará ainda toda a população da região metropolitana de Porto Alegre que depende

dos recursos hídricos impactados. O projeto também se estende a duas unidades de conservação: Área de Proteção Ambiental Estadual do Delta do Jacuí, Parque Estadual do Delta do Jacuí, e as áreas de preservação permanente Arroios Pesqueiros e Jacaré.

Como referido anteriormente, cumpre mencionar como as associações mobilizadas em barrar a instalação do empreendimento atuaram para destacar a estranheza no modo pelo qual, em apenas quatro dias, sem estudos de viabilidade nem consulta à população, foi aprovado na Câmara Municipal de Eldorado do Sul (município integrante da região metropolitana), o novo Plano Diretor, mais receptivo a indústrias com alto poder de impacto ambiental, e que permitiria a instalação de um polo carboquímico em seu território. Apresentado em 9 de agosto de 2019, e aprovado em 13 de agosto, passou a vigorar como lei a partir do dia 28 desse mesmo mês, sem que tenha passado sequer por uma audiência pública. O Procurador-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, que protocolou ação direta de inconstitucionalidade contra a mudança do Plano Diretor, argumentou que a aprovação da lei não envolveu os cidadãos, o que produziu um “déficit democrático” no processo (TAUTZ, 2021). De alguma forma, configuram-se meios sub-reptícios com indícios de fraude à expectativa de participação democrática na política urbana, conforme prevista no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Dentre os exemplos de açodamento do procedimento de licenciamento prévio da Mina Guaíba, há que se atentar à postura do órgão estadual de proteção ambiental “ambígua, senão omissa” (BRASIL, 2020), conforme a decisão judicial responsável pela suspensão do licenciamento determinada pela 9ª Vara Federal de Porto Alegre, como adiante se verá. A judicialização

dos conflitos socioambientais revela tanto a democratização do acesso ao Estado, quanto a multiplicação de repertórios de participação cidadã.

4. Mobilização do direito como repertório de participação cidadã: sentidos da norma ambiental sob disputa

No ensejo da mobilização coletiva em torno do questionamento da viabilidade e pertinência de implementação do empreendimento, um litisconsórcio de associações indígenas e ambientalistas também se articulou no intuito de protocolar pedido judicial para “suspender imediatamente, e no estado em que se encontra, o processo de licenciamento que tramita na Fepam a requerimento da Copelmi, e que pretende obter o licenciamento para instalação do denominado Projeto Mina Guaíba” (BRASIL, 2020).

A cronologia dos atos relatados pelas partes da Ação Civil Pública não deixa dúvidas a respeito da ausência de interlocução dos responsáveis pelo projeto Mina Guaíba com as comunidades interessadas, sejam elas afetadas em si, mobilizadas ou mobilizadoras afetadas, conforme Losekann (2016)³. Isto fica atestado pela presença dos representantes oficiais da Fepam e da empresa, somente em audiência institucionalmente convocada, e menosprezo ao convite para o debate em outras assembleias em diferentes cidades da região.

O estudo para o licenciamento da Mina Guaíba foi realizado por empresas de consultoria e foi iniciado na Fepam em 2014, quando houve a abertura do Processo Ad-

ministrativo de Licenciamento. Em março de 2014, apresentou-se à Fepam a proposta de Termo de Referência para o EIA/Rima, época em que também ocorreu a visita técnica da Fepam ao local do projeto da Mina Guaíba. O EIA/Rima foi protocolado em outubro de 2016 e conta com sete volumes. Sintomaticamente, há flagrante ausência das manifestações da Funai e do In-cra quanto aos propósitos relatados pela empresa. Em 2018, a Fepam emitiu dois pareceres técnicos, de números 30/2018 e 132/2018. Por fim, em setembro de 2018 foi emitido um novo Termo de Referência para apresentação de uma consolidação do Estudo de Impacto Ambiental da Mina.

Somente em março de 2019 ocorre a primeira audiência pública no município de Charqueadas, promovida pela Fepam, para debate a respeito do empreendimento. A audiência se deu sob aparato policial e foi marcada por protestos de ambientalistas e agricultores do assentamento Apolônio de Carvalho. A audiência correu risco de não acontecer, pois liminar da 9ª Vara Federal de Porto Alegre foi expedida horas antes do evento para uma tentativa de cancelamento da reunião, por esta ter sido marcada antes da conclusão da análise do EIA/RIMA pelo órgão ambiental. O encontro foi balizado por denúncias de entidades ambientalistas devido aos imensos e incertos impactos socioambientais, e por uma defesa do projeto por parte da empresa responsável pelo estudo técnico. Para a abordagem, nos pareceu importante averiguar como e por quem as audiências são convocadas, quais os mecanismos de publicização, o conjunto hetero-

3. Para a autora, importa também considerarmos a força das emoções como energia mobilizadora. No caso dos sujeitos a serem afetados pelo extrativismo mineral, vige uma conexão de incertezas e de efeitos imprevisíveis (LOSEKANN, 2018). Por isso, antes mesmo da abertura da mina, manifestaram-se expectativas contraditórias e estimulantes.

gêneo de atores presentes, bem como o espaço onde são realizados tais eventos.

Em 14 de maio de 2019, entidades e movimentos sociais realizam manifestação contra a exploração do carvão durante seminário promovido pela Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS). Em junho desse mesmo ano, entidades e movimentos sociais lançam o Comitê de combate à megamineração (CCM/RS), antecipando-se à convocação para a segunda audiência pública, em Eldorado do Sul. Nessa oportunidade, num lotado ginásio escolar, presentes em sua maioria oponentes ao projeto, membros da etnia Mbyá Guarani denunciaram que sequer foram consultados, mesmo com territórios limítrofes ao empreendimento. De acordo com Alt, Kuhn e Costa (2021), o Conselho Estadual dos Povos Indígenas (CEPI) e o Centro Indigenista Missionário (CIMI) sublinharam a ausência do universo étnico, razão pela qual haveria uma violação expressa de acordos internacionais e da legislação nacional no processo de licenciamento ambiental. Zhouri *et al.* (2018) endossam que os novos marcos legais, em anos recentes, produziram encaminhamentos e expedientes simplificados para beneficiar a extração mineral, e conjuntamente a gestão displicente de seus amplos rejeitos.

O plano de remoção proposto ao assentamento Apolônio de Carvalho e ao condomínio Guaíba City também foi objeto de incertezas, apreensão e insegurança. Em julho de 2019, ainda, duas audiências públicas, em Guaíba e Porto Alegre, são chamadas pelas respectivas Câmaras de Vereadores, quando ocorrem as recusas de participação por parte da Fepam e Copelmi. Para a compreensão do conflito socioambiental em tela, cabe considerar, conforme Lossekann (2018), o cenário, a intensidade dos atores, as pautas, as pausas e as pulsações,

pois são expressão das emoções e munição para a efervescência do coletivo.

Merece ênfase o ostensivo alinhamento entre a empresa que pretende implementar a extração carboquímica e o órgão de proteção ambiental estadual. Nos autos do processo judicial (BRASIL, 2020; 2022), inclusive, a Fepam se apresenta como linha auxiliar de defesa da Copelmi: quando atesta “a regularidade do processo de licenciamento e a inexistência de risco de danos”, ou ainda quando mobiliza o precedente do TRF4 de que o EIA/RIMA “não necessita ser exauriente, sendo cabíveis complementações mesmo depois da concessão da licença ambiental”, para os casos em que os autores acusam a Copelmi de ter se omitido do diálogo com as populações atingidas ou diluído os riscos socioambientais no EIA/RIMA apresentado. A Fepam afirma, também, ser “descabida a nulidade do processo de licenciamento ambiental, muito menos em danos ambientais decorrentes da instalação do empreendimento”.

Parece oportuno grifar o argumento da defesa da Copelmi, sustentando a dispensabilidade de oitiva da Aldeia TeKoá Guajayvi: conforme afirma a empresa, a área alegada de residência no Horto Carola, fração de terra de propriedade da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) não é registrada como terra indígena, além de já ter sido tratada como matéria de desocupação pela própria 9ª Vara Federal de famílias do Movimento Sem Terra (MST) que haviam ocupado o terreno, mas foram retiradas devido a contaminação por indústria de melhoramento de madeira. Ou seja, a suposta contaminação prévia parece duplamente condenar ao silêncio a aldeia indígena residente no território.

A Fundação Nacional do Índio (FUNAI), em cumprimento à missão de proteger e

promover os direitos das comunidades indígenas e ao disposto na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (BRASIL, 2020), informou que a Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental (CGLic) somente tomou conhecimento do empreendimento por meio de ofício encaminhado pelo Conselho Estadual dos Povos Indígenas (CEPI) e de ofício da Procuradoria da República no Rio Grande do Sul à unidade descentralizada da Funai em Porto Alegre, não tendo sido, portanto, notificada pela Fepam a se manifestar no processo de licenciamento ambiental antes da emissão do Termo de Referência para elaboração do EIA do empreendimento.

Com relação à consulta prévia à realização de qualquer empreendimento que possa afetar os povos indígenas, a Funai afirmou nos autos que assegura, durante o processo de licenciamento, que os povos sejam consultados. “Quando as etnias já possuem Protocolos de Consulta, esta Fundação adequa o processo de licenciamento aos requisitos estabelecidos pelas comunidades” (BRASIL, 2020). No entanto, quando um povo indígena não tem Protocolo de Consulta, o procedimento implica diluir a consulta em vários momentos do licenciamento ambiental: no início, quando se pede aprovação das comunidades ao Plano de Trabalho para realização do CI-EIA e ainda aprovação dos integrantes da equipe consultora contratada pelo empreendedor para realizar os estudos; e depois, na apresentação do relatório do CI-EIA (BRASIL, 2020).

O órgão indigenista menciona ainda que a intervenção nos processos de licenciamento decorre da salvaguarda dos interesses de grupos étnicos, com o direito à consulta prévia, conforme previsto na Convenção 169 da OIT, recepcionada pelo artigo 4º do Decreto nº 7.747 de

05.06.2012, que versa sobre a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. Disse também que deve pronunciar-se nos processos de licenciamento ambiental quando a atividade ou empreendimento possa ocasionar impacto socioambiental e cultural aos povos e terras indígenas, de acordo com a Instrução Normativa da Funai nº 02 de 27/03/2015. Concluiu que, ao conduzir o processo de licenciamento ambiental do empreendimento Mina Guaíba, a Fepam não instou a Funai a manifestar-se para elaboração do EIA e para a elaboração do Termo de Referência para confecção dos Estudos de Componente Indígena do Licenciamento Ambiental do referido empreendimento, não havendo, portanto, a inclusão do componente indígena no EIA-RIMA, nem consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas envolvidas (BRASIL, 2020). Haliski, Floriani e Floriani (2017) configurariam o caso como negociação em meio à divergência no cenário dos saberes e conflitos socioambientais.

Quanto à apuração dos impactos socioambientais do projeto de empreendimento Mina Guaíba sobre as populações indígenas próximas à Área de Influência Direta (ADA), o assentamento do Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA) Apolônio de Carvalho, e sobre os pescadores artesanais do delta do Rio Jacuí, o Procurador da República, que atua na Ação Civil Pública, discutiu em entrevista o teor do “direito à consulta prévia, livre e informada” do qual as partes disputam o sentido em juízo (RESK, 2019). Ele explica que, além da obrigação de elaboração do estudo de componente indígena, a Fepam e o empreendedor deverão consultar os povos indígenas e comunidades tradicionais a respeito do empreendimento “cada vez que forem previstas medidas adminis-

trativas ou legislativas suscetíveis de afetá-los diretamente, de boa-fé, mediante procedimentos apropriados e através de suas próprias instituições representativas”, conforme prevê a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho.

A razão do direito à consulta é assegurar aos povos indígenas e comunidades tradicionais o direito de escolher suas 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”. Segundo o Procurador da República, trata-se de mecanismo que supõe garantir a esses povos meios para controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural (RESK, 2019), porquanto a sua cultura e visão de mundo a respeito dos bens ambientais consolidam um bem comum da humanidade. Mais importante, o representante do Ministério Público Federal sustenta que a consulta “não é uma mera formalidade, na qual a Fepam e o empreendedor devem fazer uma palestra nas aldeias sobre o empreendimento”, mas

[...] deve ser explanado o empreendimento com boa-fé, isto é, com transparência e respeito, de modo que os indígenas possam conhecer o projeto profundamente, sobretudo os seus impactos ambientais. A consulta não é meramente um evento explicativo, é um processo de diálogo, na qual os indígenas podem sanar suas dúvidas sobre o projeto e expor suas críticas e demandas. O objetivo da consulta é alcançar um acordo e conseguir o consentimento acerca da medida proposta. E esse esforço por buscar um acordo deve ser genuíno por parte da Fepam e empreendedor (RESK, 2019, n.p.).

Ainda que se discuta juridicamente se o consentimento é necessário, no caso das duas comunidades Mbyá-Guarani, a Fepam está obrigada a tomar sua decisão quanto ao licenciamento considerando e respondendo a todas as preocupações e questionamentos levantados pelos indígenas, e prevendo medidas mitigadoras ou compensatórias pela implantação. Os pescadores artesanais do Delta do Jacuí, que constituem uma comunidade tradicional e poderão ser drasticamente afetados pelo empreendimento, também deverão ser consultados.

Retornando ao diagnóstico da decisão liminar da 9ª Vara Federal de Porto Alegre sobre a ambiguidade, “senão omissão” (BRASIL, 2020), do posicionamento do órgão estadual de proteção ambiental para a interlocução com a entidade de proteção aos direitos dos povos tradicionais, houve oportunidade em juízo para sua manifestação. Embora a Fepam tenha sustentado que a Licença Prévia (LP), quando concedida, não autoriza a implantação do empreendimento (apenas aprovando a sua localização e concepção), tem-se que, justamente por essas razões, não pode ser expedida LP sem a prévia análise do Estudo do Componente Indígena (ECI) que deve integrar o EIA/RIMA, e sem a prévia oitiva das comunidades indígenas afetadas.

Em fevereiro de 2022, a ação civil pública que tramitava na 9ª Vara Federal de Porto Alegre pela nulidade do processo de licenciamento da Mina Guaíba foi, por fim, declarada procedente. O embasamento da sentença sustenta que se coaduna com recentes decisões do STF, as quais reconhecem o “direito da participação ativa das comunidades tradicionais em decisões que possam interferir em seu modo de vida [...] objetivando que os povos originários sejam protagonistas na defesa de sua rica cultura”

(BRASIL, 2022). Em referência à decisão anterior sobre o mesmo tema, menciona que

[...] os povos indígenas sofreram injustiças históricas resultado, entre outras coisas, da colonização e da subtração de suas terras, territórios e recursos, o que lhes tem impedido de exercer, em especial, seu direito ao desenvolvimento, em conformidade com suas próprias necessidades e interesses. [...] A ordem jurídica assegura aos indígenas sua autodeterminação e lhes reconhece o direito à manutenção das práticas tradicionais, de modo que possam, em harmonia com os demais, edificar uma sociedade plúrima e multicultural. Esse anseio constitucional se justifica pelo registro histórico de dizimação física e violência cultural contra os povos indígenas, constituindo-se em mecanismo de discriminação positiva destinado a prevenir, atenuar ou compensar discriminação estrutural (BRASIL, 2022).

Em citação à manifestação do Procurador da República que atuou no caso, a decisão menciona que os argumentos da empresa interessada no licenciamento ambiental para instalação da Mina Guaíba demonstram sua “falta de familiaridade” com o processo de consulta aos povos indígenas previsto na norma internacional. Segundo esse representante do Ministério Público Federal, a empresa entende a “consulta como um expediente burocrático de notificação a um órgão ou entidade pública vinculada ao grupo étnico afetado”. Entretanto, a consulta deveria ser entendida como “um direito inerente” aos povos indígenas e consistiria em “incorporar os seus valores e interesses aos processos de tomada de decisão do Estado”.

É um diálogo intercultural, não um procedimento administrativo pautado por for-

malidades burocráticas. Esse diálogo não é do empreendedor ou do órgão licenciador com a FUNAI. Em vista de sua expertise técnica de assessoramento aos povos indígenas, a FUNAI pode e deve participar, mas o diálogo é com os indígenas, em conformidade “com os costumes e tradições” dos sujeitos interessados, particularmente quanto aos seus métodos tradicionais de decisão. [...] A consulta deve ser realizada de boa-fé, com apresentação de informação verídica, completa e inteligível aos indígenas. O primeiro objetivo da consulta é permitir aos indígenas conhecerem o projeto, com todas suas possíveis implicações no seu território e nas suas vidas. Deve transcorrer de forma livre, sem pressão sobre os indígenas que prejudique seu processo interno de deliberação. O objetivo será chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas (BRASIL, 2022, n.p.).

Para além das disputas sobre o significado jurídico do direito inerente dos povos tradicionais à consulta prévia, livre e informada, como condição para a validade do consentimento quanto aos impactos do empreendimento sobre seu território e suas formas de vida, também o Ministério Público se manifestou sobre o que entendeu como atuação instrumental ou estratégica, tanto da empresa ré quanto do atual governo do estado do Rio Grande do Sul diante da suspensão do licenciamento. Na ocasião, apresentou-se como efetivo aliado ao pleito das associações engajadas na mobilização do direito pelo constrangimento à implementação do projeto extrativista, propondo a esses atores sociais a manutenção do alerta para os desdobramentos da disputa ambiental quando forem estabilizadas as condições políticas:

[...] é fato que a Copelmi não iniciou os procedimentos de consulta prévia e elaboração do ECI por que tais iniciativas perderam a utilidade para o empreendimento, ao menos até 2023. Muito ou talvez totalmente em razão da pressão da sociedade civil, a FEPAM, em agosto de 2019, notificou a Copelmi a esclarecer mais de 120 pontos de seu EIA, sob pena de arquivamento do processo de licenciamento. O empreendedor conseguiu a prorrogação do prazo inicialmente concedido pela Fundação para a complementação do EIA e, logo após, o trâmite do licenciamento foi suspenso por este Juízo, atendendo ao pedido dos autores. Os autores foram diligentes ao pedir a medida liminar, sabiamente deferida por esse Juízo. Não obstante, por linhas tortas, a liminar atendeu, circunstancialmente, aos interesses da Copelmi, que por isso não recorreu. As questões levantadas pela FEPAM em seu requerimento ao empreendedor de agosto de 2019 não podem ser respondidas satisfatoriamente. Em circunstâncias normais, eventual resposta da Copelmi não convenceria um órgão ambiental idôneo, acarretando o arquivamento do licenciamento. Em tal quadro adverso, a suspensão veio a calhar ao empreendedor. **Melhor suspenso do que arquivado.** As recentes afirmações do atual governador do Estado de que não concorda com o projeto Mina Guaíba e de que o licenciamento estaria “arquivado” corroboraram a análise acima da estratégia do empreendedor. A suspensão tirou o governador de uma “saia justa”, constrangido entre seus anseios eleitorais e os compromissos com o setor da mineração. Em suma, a intenção da Copelmi é ficar nas sombras até 2023, quando seu projeto possa ressurgir com um eventual governador antagônico aos direitos ambientais e indígenas. Portanto, antes de 2023, nenhum movimento será feito no tocante à

Consulta Prévia e à elaboração do ECI (BRASIL, 2022, n.p.).

Na conjuntura política atual, na qual testemunhamos iniciativas parlamentares de visitar o projeto de lei 3.729 de 2004, motivadas pela intenção de flexibilizar as regras de licenciamento ambiental no Brasil ou a privatização da regulação mineral (SANTOS; MILANEZ, 2018; ZHOURY, 2018), com verdadeiros riscos de estimular o desmatamento e a inobservância do procedimento pelos órgãos de proteção ambientais estaduais, mais relevante se torna acompanharmos as contradições em torno da sustentabilidade (OLIVEIRA, 2008; BARREIROS, 2019) e os recursos em disputa pelos agentes interessados na definição da proteção ambiental, ainda mais diante de iniciativas que pretendem autorizar exploração de minérios em terras indígenas já demarcadas.

Considerações finais

Este estudo tratou de uma iniciativa açodada de instalação de projeto minerador de carvão, que congrega interesses econômicos e políticos em uma região periférica e empobrecida no sul do país. O caso de licenciamento ambiental da Mina Guaíba é hábil para explicitar as disputas e contradições de um processo de definição institucional em matéria de desenvolvimento sustentável e proteção ao meio ambiente.

Os usos estratégicos do direito ambiental são perceptíveis tanto como instrumento de mobilização e resistência política quanto para justificar pretensa adequação à forma da lei local e internacional. O desinteresse no diálogo franco com os setores sociais interessados e a insuficiência de interlocução com as populações implicadas pelos efei-

tos socioambientais do empreendimento, a exemplo da alteração veloz de um plano diretor municipal para adequar-se às instalações do polo carboquímico, explicitam como a análise conformada aos relatos oficiais dos agentes influentes e das instituições responsáveis não dá conta de explicar as dinâmicas que operam sobre a disputa.

O Projeto da Mina Guaíba, por isso, é ilustrativo de que embora quesitos técnicos apresentados por consultorias especializadas em responder às exigências burocráticas das normas ambientais possam cumprir forma e virem a ser atestáveis como negócios sustentáveis, grandes laudos que invisibilizem grandes negociações não são suficientes para afastar a mobilização da participação cidadã. A mobilização do direito e a litigância socioambiental, nesse caso, foram ferramentas fundamentais para constranger ao debate público uma aliança político-empresarial pouco permeável às demandas socioambientais. A especialização, profissionalização e valorização de competências de uma comunidade de agentes que mobilizam saberes ambientais e jurídicos, por sua vez, seguem sendo importante pista para o necessário acompanhamento dos desdobramentos do caso.

Referências

ABCM. Associação Brasileira de Carvão Mineral. *História do Carvão no Brasil*. [s/d.]. Disponível em: http://www.carvaomineral.com.br/interna_conteudo.php?i_subarea=8&ti_area=4. Acesso em: 14 ago. 2021.

ACSELRAD, H. *Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental*. Estudos Avançados, São Paulo, v. 68, n. 24, p. 103-119, 2010.

ACSELRAD, H. *Políticas territoriais, empresas e comunidades: o neoextrativismo e a gestão empresarial do “social”*. Rio de Janeiro: Garamond, 2018.

ALFONSIN, J. T. Que o “mina Guaíba” não repita Brumadinho. Sul21, 27/03/2019. Disponível em: <https://sul21.com.br/opiniao/2019/03/que-o-mina-guaiba-nao-repita-brumadinho-por-jacques-tavora-alfonsin/>. Acesso em: 14 ago. 2021.

ALT, J. P.; KUHN, D. D.; COSTA, A. M. Resistência à expansão da mineração no Rio Grande do Sul: reflexões a partir do projeto da Mina Guaíba. Revista Nera, Pres. Prudente-SP, n. 59, p. 152-175, 2021.

BARCELLOS, S. B. A reconfiguração territorial do Pampa Gaúcho em meio aos conflitos socioambientais de mineração. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 42, Caxambu. Anais [...]. Caxambu: ANPOCS, 2018.

BARREIROS, B. C. *A institucionalização da “sustentabilidade” no espaço empresarial brasileiro: a emergência de uma elite de top managers e a conformação dos neófitos*. 2019. 325 f. Tese. (Doutorado em Sociologia Política). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 14 ago. 2021.

BRASIL. Justiça Federal do Rio Grande do Sul. 9ª Vara Federal de Porto Alegre. Decisão liminar de suspensão do processo de licenciamento ambiental do Projeto Mina Guaíba. Ação civil pública 5069057-47.2019.4.04.7100/RS. Clarides Rahmeier. Porto Alegre, 2020. Disponível em: https://eproc.jfrs.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&tdo11582307153753398478082206811&evento=40400047&key=d1bc6a8105bf208624fa366119241d72cf58cd81d3fcc173aad5f688157da107&hash=4154b65234da5d712e1d138d1ff0f9f4. Acesso em: 14 ago. 2021.

- BRASIL. Justiça Federal do Rio Grande do Sul. 9ª Vara Federal de Porto Alegre. **Sentença na Ação civil pública 5069057-47.2019.4.04.7100/RS**. Clarides Rahmeier. Porto Alegre, 2022. Disponível em: https://eproc.jfrs.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&tdo11644337989424766432066544919&evento=40400623&key=248d445b-27345c314b596805616e6f2b023287efc1b05aed6ecc070589e4329&hash=f48c55022732c99-8e2ce77f59fa6c859. Acesso em: 10 jun. 2022.
- BURSZTYN, M.; EIRÓ, F. Mudanças climáticas e distribuição social da percepção de risco no Brasil. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 30, n. 2, p. 471-493, 2015.
- CAROLA, C. R. Modernização, Cultura e Ideologia do Carvão em Santa Catarina. In: GOULART FILHO, A. (Org.). *Memória e Cultura do Carvão em Santa Catarina*. Florianópolis: Cidade Futura, 2004. p.11-34.
- CCMRS. Comitê de Combate à Megamineração no Rio Grande do Sul. **Painel de Especialistas: análise crítica do estudo de impacto ambiental**. 2019. Disponível em: https://rsemrisco.files.wordpress.com/2019/12/painel-mina-guaicc81ba_digital_150-1.pdf. Acesso em: 14 ago. 2021.
- DEZALAY, Y. De la défense de l'environnement au développement durable: l'émergence d'un champ d'expertise des politiques européennes. *Actes de la recherche en sciences sociales*, p. 66-79, 2007.
- DEZALAY, Y.; GARTH, B. A construção jurídica de uma política de notáveis: o jogo duplo da elite do judiciário indiano no mercado da virtude cívica. *Revista Pós Ciências Sociais*, São Luís-MA, v. 12, n. 23, p. 37-60, 2015.
- DORÉ, M. I. Subversão e ordem institucional: notas introdutórias para uma abordagem compreensiva. *Revista Pós Ciências Sociais*, São Luís-MA, v. 17, n. 34, p. 45-52, 2020.
- DULONG, D. Por dentro e por fora: a subversão na prática. *Revista Pós Ciências Sociais*, São Luís-MA, v. 17, n. 34, p. 53-72, 2020.
- EIA/RIMA. **Estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental do Projeto Mina Guaíba**. Copelmi Mineração Ltda., ABG Engenharia e Meio Ambiente, Tetrattech Engenharia e Consultoria. 7 v. 2016. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/eia-mina-guaiba/>. Acesso em: 14 ago. 2021.
- ENGELMANN, F. Internacionalização e ativismo judicial: as causas coletivas. *Lua Nova*, São Paulo, p. 123-146, 2006.
- FACHIN, P. Mina Guaíba: um empreendimento de altíssimo impacto ambiental e lobby da indústria dos combustíveis fósseis. Entrevista especial com Paulo Brack. *Instituto Humanitas Unisinos*, 10/06/2019. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/589885-mina-guaiba-um-empreendimento-de-altissimo-impacto-ambiental-e-lobby-da-industria-dos-combustiveis-fosseis-entrevista-especial-com-paulo-brack>. Acesso em: 14 ago. 2021.
- FIERGS. Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul. **Carvão para produzir gás natural pode revolucionar economia gaúcha**. 18/04/2017. (In)disponível em: <https://www.fiergs.org.br/noticia/carvao-para-produzir-gas-natural-pode-revolucionar-economia-gaucha>. Acesso em: 14 ago. 2021.
- FIOCRUZ. RS – Megaempreendimento, Mina Guaíba ameaça agricultores familiares, comunidades tradicionais, povos indígenas, população de Porto Alegre e o meio-ambiente. **Mapa de Conflitos**. 2019. Disponível em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/rs-megaempreendimento-mina-guaiba-ameaca-agricultores-familiares-comunidades-tradicionais-povos-indigenas-populacao-de-porto-alegre-e-o-meio-ambiente/>. Acesso em: 14 ago. 2021.
- HALISKI, A. M.; FLORIANI, N.; FLORIANI, D. Da divergência à convergência: um estudo de caso sobre a necessidade do diálogo de saberes como alternativa aos conflitos socioambientais em comunidades rurais. *Terr@Plural*, Ponta Grossa-PR, v. 11, n. 2, p. 193-211, 2017.

- LEHWING, M. B. *Indústria carbonífera do Vale do Jacuí: uma análise de custos e benefícios sociais*. 1977. 79 f, Dissertação (Mestrado em Economia). Escola de Pós-graduação em Economia (EPGE) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1977.
- LOSEKANN, C. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 56, p. 311-349, 2013.
- LOSEKANN, C. A política dos afetados pelo extrativismo na América Latina. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 20, p. 121-164, 2016.
- LOSEKANN, C. Não foi acidente! O lugar das emoções na mobilização dos afetados pela ruptura da barragem de rejeitos da mineradora Samarco no Brasil. In: ZHOURI, A. *Mineração, violências e resistências: um campo aberto à produção do conhecimento no Brasil*. Marabá- PA: Editorial iGuana, 2018, p. 65-108.
- LOSEKANN, C.; BISSOLI, L. Direito, mobilização social e mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 32, p. 1-24, 2017.
- LUZ, P.; FLORES, R. K. *Análise das manifestações nas seis audiências públicas sobre o empreendimento Mina Guaíba*. Disponível em: <https://rsemrisco.files.wordpress.com/2020/03/estudo-manifestaccca7occ83es-mina-guaicc81ba.pdf>. Acesso em: 30 out. 2020.
- McCANN, M. W. Poder Judiciário e mobilização do direito: uma perspectiva dos “usuários”. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE JUSTIÇA CONSTITUCIONAL. dez/2010. Rio de Janeiro, *Anais [...]*, Rio de Janeiro: Revista Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª. Região/Emarf, 2010, p. 175-196.
- OLIVEIRA, W. J. F. Gênese e redefinições do militantismo ambientalista no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, p. 751-777, 2008.
- PIOVESAN, E. Deputados aprovaram novas regras para o licenciamento ambiental Câmara também aprovou projeto que facilita recomposição da vegetação em torno de nascentes. *Agência Câmara de Notícias*, 27/07/2021. Disponível em: www.camara.leg.br/noticias/787123-deputados-aprovaram-novas-regras-para-o-licenciamento-ambiental/. Acesso em: 14 ago. 2021.
- RESK, S. S. Respeitar as diretrizes da Convenção OIT 169 não é mera formalidade. *Entrevista*. 350.org.Brasil. 18/11/2019. Disponível em: <https://350.org/pt/respeitar-as-diretrizes-da-convencao-oit-169-nao-e-mera-formalidade/>. Acesso em: 14 ago. 2021.
- RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 15.047 de 29 nov. 2017. Cria a Política Estadual do Carvão Mineral, institui o Polo Carboquímico do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2017a. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_Todas-Normas=64238&hTexto=&Hid_IDNorma=64238. Acesso em: 14 ago. 2021.
- RIO GRANDE DO SUL. Projeto de Lei nº 191/2017. Cria a Política Estadual do Carvão Mineral, institui o Polo Carboquímico do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Poder Executivo, 2017b. Disponível em: <http://proweb.procergs.com.br/Diario/DA20170928-01-100000/EX20170928-01-100000-PL-191-2017.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2021.
- ROSA, L. S.; NESKE, M. Z. *Mineração no Rio Grande do Sul: neoextrativismo e lutas territoriais junto ao projeto Mina Guaíba*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 44, *forma remota*, dez. 2020.
- SANTOS, J. V.; FACHIN, P. *Mina Guaíba e o sucateamento da fiscalização ambiental*. Entrevista especial com Rualdo Menegat. Instituto Humanitas Unisinos, 2019. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/591209-mina-guaiba-e-o-sucateamento-da-fiscalizacao-ambiental-entrevista-especial-com-rualdo-menegat>. Acesso em: 14 ago. 2021.
- SANTOS, R. S. P.; MILANEZ, B. A construção do desastre e a “privatização” da regulação mineral: reflexões a partir do caso do vale do rio Doce. In: ZHOURI, A. (Org). *Mineração, violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil*. Marabá: Editorial iGuana, 2018, p. 111-154.

TAUTZ, C. No RS, déficit de água e de democracia ameaça 5 milhões de pessoas. 23/03/2021. Arayara.org. Disponível em: <https://arayara.org/no-rs-deficit-de-agua-e-de-democracia-ameaca-5-milhoes-de-pessoas/>. Acesso em: 14 ago. 2021.

ZHOURI, A. (Org.) **Mineração, violência e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil**. Marabá-PA: Editoral iGuana; Aba, 2018.

RESUMO

O artigo trata da judicialização de um conflito socioambiental ocorrido na região metropolitana de Porto Alegre, em torno do maior projeto de mineração de carvão a céu aberto da América Latina. Apesar da forte cooperação político-institucional em prol do empreendimento, motivada pela promessa de crescimento econômico em contexto de recessão, o procedimento de licença prévia foi interrompido por decisão judicial. Entidades associadas em nome da proteção socioambiental e da defesa dos povos tradicionais, organizaram-se para denunciar a minimização ou ostensiva omissão da empresa quanto aos impactos hídricos, atmosféricos e sociais. A proposta versa sobre os usos do direito diante das ambiguidades e contradições da construção normativa sobre o meio ambiente, bem como sobre as lógicas em disputa.

PALAVRAS-CHAVE

Mineração. Mina Guaíba. Mobilização do Direito. Proteção ambiental. Licenciamento. Judicialização.

ABSTRACT

The article deals with a socio-environmental conflict' judicialization that occurred in the metropolitan region of Porto Alegre around the largest open-pit coal mining project in Latin America. Despite the strong political-institutional cooperation in favor of the enterprise, motivated by the promise of economic growth in a context of recession, the prior license procedure was interrupted by a court decision. Associated entities in the name of socio-environmental protection and the defense of traditional peoples organized to denounce the company's minimization or ostensible omission regarding water, atmospheric and social impacts. The proposal deals with the uses of law in view of the ambiguities and contradictions of the normative construction on the environment, as well as the logics in dispute.

KEYWORDS

Mining. Guaíba Mine. Mobilization of Law. Environmental protection. Licensing. Judicialization.

Recebido em: 17/08/2021

Aprovado em: 22/04/2022

