

**ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Samuel Santos Felisbino Mendes

**O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO EM EMPREENDIMENTOS
MINERÁRIOS: realidades, ambiguidades e possibilidades**

**Belo Horizonte
2013**

Samuel Santos Felisbino Mendes

**O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO EM EMPREENDIMENTOS
MINERÁRIOS: realidades, ambiguidades e possibilidades**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. João Batista Moreira Pinto

**Belo Horizonte
2013**

M538p

MENDES, Samuel Santos Felisbino.

O princípio da participação em empreendimentos minerários: realidades, ambiguidades e possibilidades / Samuel Santos Felisbino Mendes. – 2013.
138 f.

Orientador: João Batista Moreira Pinto.
Dissertação (mestrado) - Escola Superior Dom Helder Câmara ESDHC.

Referências: f.125 - 138.

1. Mineração 2. Meio Ambiente 3. Democracia Participativa 4. Direito Ambiental. I.Título

CDU 349.6:622

ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA

Samuel Santos Felisbino Mendes

**O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO EM EMPREENDIMENTOS
MINERÁRIOS: realidades, ambiguidades e possibilidades**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em: __/__/__

Orientador: Prof. Dr. João Batista Moreira Pinto

Professor Membro: Profa. Dra. Beatriz Souza Costa

Professor Membro: Prof. Dr. Alexandre Bernardino Costa

Nota: _____

**Belo Horizonte
2013**

*A todos aqueles que me ensinaram a amar e a ouvir,
sobretudo à minha querida esposa Iara, inspiração de todo dia
e aos meus pais, fonte eterna de amor.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, hoje e sempre, pelos dons concedidos, pela possibilidade de cursar o mestrado e por sempre iluminar o meu caminho.

À minha esposa Iara, agradeço por todo o carinho e companheirismo durante a emocionante e incrível jornada ao seu lado, jornada apenas começada e que já incluiu grandes desafios, como este mestrado.

Aos meus pais, agradeço por me colocarem no mundo e me ensinarem a nele estar. Ao meu pai, em especial, pelo apoio e incentivo para cursar o mestrado, além do constante diálogo, ideias novas e por inculcar em mim a paixão pelo conhecimento. À minha mãe, pelo ombro sempre amigo, pelo amor e carinho e pela motivação, sempre que pensei em desistir.

Às minhas irmãs agradeço pelo relacionamento fraterno intenso, com tudo o que isso implica, e, sempre, com amor. À futura doutora Mariana, pelo exemplo de dedicação acadêmica, que com certeza me inspirou a chegar até aqui. À Juliana, por sua energia no estudo do Direito, que me incentiva todos os dias a ser como ela.

Aos especiais Pedro Stoeckli, Lucas Albertoni e Frederico Branquinho, amigos de uma vida. Cada um em sua área, todos apaixonados, me inspiram pelo exemplo, além das ideias e visões externas ao mundo jurídico, verdadeiros lírios plantados neste trabalho.

A todos os meus amigos por serem fonte eterna de alegrias e pela compreensão de minha ausência.

Agradeço também à Profa. Beatriz Souza Costa, pessoa de um carisma irresistível e verdadeira responsável pelo meu mestrado. Além das valiosas lições, ela foi a primeira a enxergar em mim o potencial acadêmico.

Ao meu orientador Professor João Batista Moreira Pinto, pela recente amizade que frutifica a cada dia. Agradeço por sua presença acadêmica, pautada pelo diálogo aberto e franco, sempre apto e disponível a oferecer diferentes perspectivas sobre qualquer tema, me estimulando e auxiliando verdadeiramente a refletir criticamente e construir este trabalho.

Ao Giordano Augusto Toniolo Torres, pela atuação sempre profissional e eficaz, pela sagacidade, inteligência e bom humor nas infindáveis horas de convivência na Escola Superior Dom Helder Câmara.

Ao Prof. Élcio Nacur Rezende, pessoa transparente e direta, agradeço pela confiança, estímulo e orientações constantes que me ajudaram a fazer as melhores escolhas acadêmicas durante o mestrado.

Agradeço também à FAPEMIG pela bolsa concedida, que, com certeza, ajudou a tornar o caminho menos árduo.

À Escola Superior Dom Helder Câmara e todos os seus profissionais, pelo incentivo na busca pela excelência e pelo apoio integral, a quem agradeço na figura da Profa. Valdênia, que em sua atuação na Pró-Reitoria de Pós-Graduação se mostrou antes de tudo humana, bastante carinhosa e atenta.

A todos os funcionários da biblioteca da Escola Superior Dom Helder Câmara, em especial ao amigo Gianni Lopes Nepomuceno que, além de exemplo de esforço, dedicação e proatividade, sempre esteve disponível, na incessante tarefa de busca bibliográfica.

A todos os colegas de mestrado, pelo estímulo e convivência constantes neste desafio e, em especial aos colegas e amigos Allysson Pereira Campos, Luis André de Araújo Vasconcelos, Sérgio Pacheco, Haroldo Celso de Assunção, Hamilton Antônio Coelho, Paulo Engel Vieira e Carlos Henrique Carvalho Amaral, pela amizade, cumplicidade e convivência, também fora do ambiente acadêmico, especialmente nas resenhas no Oratório.

A todos os membros do grupo de pesquisa “Meio Ambiente, Sustentabilidade e Direitos Humanos” pelas valorosas discussões, contribuições e construções relacionadas aos temas deste trabalho.

Por fim, o meu agradecimento a todos que, de alguma forma, contribuíram para este trabalho. A estes o meu sincero obrigado.

[...] expressivíssimos dizeres contidos em um cartaz preparado e divulgado por estudantes franceses, em meio às célebres agitações estudantis de 1968:

Eu participo

Tu participas

Ele participa

Nós participamos

Vós participais

Eles se beneficiam.

(SOUZA, 2006b, p. 9, tradução nossa¹).

Creio que sei porque me é gratificante ouvir alguém. Quando consigo realmente ouvir alguém, isso me coloca em contato com ele, isso enriquece a minha vida.

(ROGERS, 1983, p. 5)

¹ Je participe / tu participes / il participe / nous participons / vous participez / ILS PROFITENT . Conforme nota do próprio autor, na tradução que se popularizou, no mundo anglo-saxão, o último trecho foi alterado para “Eles decidem”. (SOUZA, 2006, p. 9).

RESUMO

Consideradas as críticas ao regime político hegemônico da democracia representativa, defende-se um aumento da participação direta dos cidadãos nas decisões estatais e na formulação e execução de políticas públicas. Por este motivo, este trabalho aborda o princípio da participação popular nos empreendimentos minerários, sobretudo na análise e controle dos impactos socioambientais em todas as fases desta atividade altamente impactante. Este exame considera o princípio da participação como princípio do Estado Democrático de Direito socioambiental brasileiro, modelo de Estado que prioriza a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável, bem como princípio de um novo saber ambiental, oriundo de uma racionalidade emergente, pautada no diálogo entre os diversos saberes sociais. Nesta pesquisa foi avaliada a possibilidade de contribuição da participação popular na seara ambiental para a efetivação dos direitos humanos, sobretudo daqueles afetados pelos impactos socioambientais dos empreendimentos minerários. Além disso, foram identificadas as ambiguidades e dificuldades existentes que limitam a participação concreta das partes interessadas, bem como a existência de possibilidades de alargamento das formas e instâncias de participação no controle social da mineração. Desta forma, o presente trabalho analisou como ocorre a participação popular nos empreendimentos minerários, qual a sua extensão e contribuição para a efetivação do direito humano ao meio ambiente, bem como aos demais direitos humanos, considerados os pressupostos de um novo saber ambiental e os princípios do Estado Democrático de Direito Socioambiental.

Palavras-chave: Princípio da Participação. Mineração. Meio Ambiente. Direitos Humanos. Democracia Participativa. Saber Ambiental. Estado de Direito Ambiental.

ABSTRACT

Several of the criticisms of the representative democracy, political regime currently hegemonic, are directed to an increase in direct citizen participation in government decisions and formulation and implementation of public policies. For this reason, this paper discusses the principle of popular participation in mining ventures, especially in the analysis and control of environmental impacts at all stages of this highly environmentally damaging activity. This analysis considers the principle of participation as a principle of the Brazilian Rule of Socio-Environmental Law State, state model that prioritizes environmental protection and sustainable development, as well as a principle of a new environmental knowledge, arising from an emerging environmental rationality, based on the dialogue between the various social actors knowledge. In this study we evaluated the possible contribution of popular participation in the environment field for the implementation of human rights, especially those affected by the socio-environmental impacts of mining ventures. Furthermore, we identified the ambiguities and difficulties that limit the active involvement of stakeholders as well as the existence of possible extension in the forms and instances of participation in mining social control. Thus, this study examined how the popular participation occurs in mining ventures, its extent and contribution to the implementation of the human right to a healthy environment, as well as other human rights, considered the assumptions of a new environmental knowledge and the principles of the Rule of Socio-Environmental Law State.

Keywords: Principle of Participation. Mining. Environment. Human Rights. Participatory Democracy. Environmental Knowledge. Rule of Socio-Environmental Law State.

LISTA DE SIGLAS

AMIB – Associação de Municípios Mineradores do Brasil
APL – Arranjo Produtivo Local
APP – Áreas de Proteção Permanente
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFEM – Compensação Financeira sobre a Exploração de Recursos Minerais
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental
CPRM – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral
EIA – Estudo de Impacto Ambiental
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBRAM – Instituto Brasileiro de Mineração
ICMM – International Council on Mining and Metals
LBD – Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional
LI – Licença de Instalação
LO – Licença de Operação
LP – Licença Prévia
MG – Estado de Minas Gerais
MP – Medida Provisória
NRM – Norma Reguladora da Mineração
ONGs – Organizações Não Governamentais
P, D&I – Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação
PAE – Plano de Aproveitamento Econômico
PAFEM – Plano Ambiental de Fechamento de Mina
PNM 2030 – Plano Nacional de Mineração 2030
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental
SGM – Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
URC – Unidade Regional Colegiada

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 A PARTICIPAÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL COMO EXPRESSÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	15
2.1 A democracia participativa	15
2.2 A participação como princípio do saber ambiental.....	21
2.3 A participação como princípio do Estado Democrático de Direito Socioambiental ..	26
2.4 O princípio da participação ambiental.....	30
3 A PARTICIPAÇÃO NO ORDENAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO	42
3.1 A democracia participativa no ordenamento constitucional Brasileiro.....	42
3.2 O Estado Democrático Brasileiro e o paradigma do Estado Democrático de Direito Socioambiental	48
3.3 A participação na legislação federal brasileira e na legislação do Estado de Minas Gerais (MG)	51
3.4 A participação popular no licenciamento ambiental	56
3.5 A participação em empreendimentos minerários	69
4 PARTICIPAÇÃO E MINERAÇÃO: REALIDADES, AMBIGUIDADES E POSSIBILIDADES.....	80
4.1 Análise crítica da participação nos empreendimentos minerários	80
4.2 Ambiguidades e contradições relacionadas à participação	89
4.3 Percepções das comunidades: diálogo dos saberes.....	103
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	110
REFERÊNCIAS	115

1 INTRODUÇÃO

Hodiernamente, a democracia, sobretudo na vertente representativa, como regime político hegemônico tem apresentado algumas dificuldades, principalmente se considerada como um regime apto à concretização dos direitos fundamentais que lhe são valores inerentes em grande parte dos textos constitucionais democráticos. Por este motivo, visualizam-se possibilidades de alargamento do conteúdo democrático destes regimes, de forma a possibilitar a refundação do modelo democrático hegemônico, através do aumento das formas de participação dos cidadãos, sobretudo de maneira direta, nas decisões estatais e na formulação e execução de políticas públicas.

Em um mundo de complexidade e riscos crescentes, os desafios democráticos se mostram ainda mais relevantes na seara ambiental, tendo em vista os inúmeros impactos socioambientais que as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, tais como a mineração, podem representar à coletividade. Por este motivo, o princípio da participação popular merece ser analisado, uma vez que a complexificação social faz emergir um novo saber ambiental, pautado pelo controle social dos riscos e impactos das diversas atividades humanas.

Partindo deste contexto, o presente trabalho aborda o princípio da participação popular nos empreendimentos minerários, sobretudo na análise e controle dos impactos socioambientais em todas as fases desta atividade. Este exame pretende abranger a previsão legal e a materialização institucional do princípio e a forma como este pode concretamente ser exercido.

Esta análise se inicia a partir da concepção de um Estado Democrático de Direito que contempla diferentes formas de participação cidadã, seja através do instituto da representação, seja através de instrumentos de participação direta nas decisões estatais. Mais do que isso, considera-se um paradigma de Estado Democrático de Direito Socioambiental, que se apresentaria como consequência histórica e desenvolvimento natural dos paradigmas de Estado Liberal e de Estado Social, priorizando a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável, sobretudo dentro de um contexto de efetivação concreta de todos os direitos humanos, assim considerados de maneira indivisível.

Por conseguinte, dentro da Linha de Pesquisa "Direito, Sustentabilidade e Direitos Humanos", pretende-se avaliar se a participação popular na seara ambiental poderia contribuir para a efetivação dos direitos humanos, sobretudo daqueles afetados pelos impactos socioambientais dos empreendimentos minerários. Além disso, pretende-se detectar as

ambiguidades e dificuldades existentes que possam obstaculizar uma participação concreta das partes interessadas, bem como a existência de eventuais possibilidades de alargamento das formas e instâncias de participação no controle social da mineração.

A atividade de mineração torna-se assim objeto de estudo, tendo em vista a sua atual relevância no contexto socioeconômico mundial moderno, consideradas as eventuais possibilidades de desenvolvimento sustentável das comunidades e regiões a partir da gestão eficaz de seus benefícios, bem como os diversos impactos socioambientais que pode causar. Além disso, relevante manifestar a familiaridade com esta atividade, intimamente relacionada à história do Brasil e do estado de Minas Gerais, que, inclusive, foi batizado a partir da pujança histórica da execução da mineração em seu território.

Por este motivo, ao analisar as prescrições legais sobre o tema, parte-se da análise da legislação brasileira, bem como da legislação do Estado de Minas Gerais, estado de origem desta pesquisa, maior produtor mineral brasileiro e pioneiro na regulamentação de importantes institutos e temas relacionados à produção mineral. Sempre que relevante, também serão abordadas eventuais prescrições de outros Estados brasileiros e de outros países, de maneira a contextualizar o ordenamento analisado em termos de possibilidades e limitações no tratamento do princípio da participação nos empreendimentos minerários.

Para a análise da participação na atividade mineral, também será considerado o aspecto temporal, levando-se em conta todas as fases dos empreendimentos minerários e as possibilidades de abertura de controle social, bem como os impactos socioambientais decorrentes de cada uma dessas fases. Para tanto, foi considerada a existência de empreendimentos em concepção e planejamento iniciais e empreendimentos em instalação ou iniciando sua operação. Foram considerados ainda aqueles empreendimentos em franca operação e também aqueles em via de encerramento ou fechamento. No aspecto temporal também foi levada em conta a longa vida útil de diversos empreendimentos minerários, relacionando o tempo de operação com o tempo de incidência dos impactos e as possibilidades de participação durante todo este período.

Neste prisma, o objetivo geral do presente trabalho consiste em analisar como pode ocorrer a participação popular nos empreendimentos minerários, qual a sua extensão e possível contribuição para a efetivação do direito humano ao meio ambiente, bem como dos demais direitos humanos, considerados os pressupostos de um novo saber ambiental e os princípios de um Estado Democrático de Direito Socioambiental.

Para tanto, foram traçados os seguintes objetivos específicos: (i) analisar o contexto atual do Estado Democrático de Direito e as possibilidade de avanços através do aumento da

participação popular; (ii) investigar se o princípio da participação se apresenta como um princípio imanente a um novo paradigma de Estado e a um paradigma epistemológico emergente; (iii) identificar no ordenamento jurídico federal e estadual de Minas Gerais as previsões legais sobre a participação popular em empreendimentos minerários; (iv) analisar criticamente as previsões legais, confrontando-as com a realidade social e as expectativas dos diversos atores sociais; (v) verificar a extensão, o conteúdo e a eficácia da participação popular em face das demandas sociais e suas possibilidades de contribuição para a efetivação dos direitos humanos.

A metodologia deste trabalho se pauta pela pesquisa bibliográfica sobre o tema, bem como pela pesquisa documental, através do exame do ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo das normas relacionadas ao objeto de investigação, sendo considerados também alguns documentos internacionais que possibilitem uma análise do estado das discussões desta temática no plano mundial, bem como as previsões legais em outros países, de maneira a contrapor as análises realizadas, desenvolvendo um conteúdo que possa contribuir efetivamente no campo do Direito Ambiental e dos Direitos Humanos.

Para o seu desenvolvimento, este trabalho utiliza como fonte de pesquisa a legislação brasileira sobre o assunto, partindo da base constitucional da matéria e avançando sobre as normas federais que tratam deste tema. Foram consideradas também as normas estaduais de Minas Gerais, tendo em vista a delimitação do objeto deste trabalho, considerando a relevância atual e a importância histórica da atividade de mineração neste Estado. Outra fonte de pesquisa utilizada foi a teoria jurídica especializada existente, destacando-se a técnica de pesquisa bibliográfica de diversos autores, considerando que seu conteúdo permitiria avançar sobre os objetivos pretendidos.

Ademais, este trabalho também se baseia em conceitos de outras áreas do conhecimento, tendo sido consultadas teorias de áreas alheias ao Direito, tais como a Sociologia, a Administração e a Ambiental buscando conteúdos, conceitos e ideias que possam permitir a análise do objeto de estudo de forma completa e abrangente. Além disso, dentro da proposta de um saber ambiental emergente transdisciplinar, que considera não apenas o diálogo entre as diversas ciências, mas um verdadeiro diálogo de saberes, sempre que possível buscou-se identificar manifestações da sociedade civil sobre os temas abordados, seja em documentos de elaboração coletiva, seja em manifestações públicas devidamente documentadas, dando um tom mais plural ao trabalho.

A pesquisa parte dos problemas apresentados que serão analisados, sobretudo através da discussão crítica e do confronto de ideias, verificando seus diversos aspectos e algumas

possíveis soluções. Para tanto, serão utilizados os seguintes tipos de investigação: histórico-jurídica, jurídico-compreensiva, jurídico-comparativa e jurídico-propositiva. Inicialmente, por meio da investigação histórico-jurídica, será analisada a evolução do conceito de democracia e a sua abertura à participação popular. Ademais, por meio da investigação do tipo jurídico-compreensivo ou jurídico-interpretativo, procura-se decompor o problema jurídico detectado em seus diversos aspectos e relações, analisando-o de forma a identificar as possíveis soluções apresentadas pelos saberes existentes analisados. Por fim, através da investigação jurídico-comparativa, pretende-se identificar algumas similitudes e diferenças com alguns outros sistemas jurídicos, permitindo contribuições e propostas de mudanças, ainda que abertas, à previsão do sistema jurídico brasileiro sobre o tema, através da investigação jurídico-propositiva.

Por fim, este trabalho se subdivide em três capítulos. No primeiro capítulo, estuda-se a participação em matéria ambiental como expressão da democracia participativa, analisando o princípio da participação, tanto como um princípio inerente a um saber ambiental emergente, como um princípio de um paradigma de Estado Democrático de Direito Socioambiental, analisando as previsões internacionais sobre o tema, bem como decompondo e analisando os elementos que compõem tal princípio.

No capítulo seguinte, procurou-se verificar as conformações do ordenamento constitucional brasileiro a um regime de democracia participativa, bem como a possível identificação do Estado Democrático Brasileiro com um Estado Democrático de Direito Socioambiental, nos termos propostos no primeiro capítulo. Em seguida, analisa-se a previsão do princípio da participação no ordenamento brasileiro, partindo-se do texto constitucional e avançando a análise sobre as normas jurídicas federais e estaduais de Minas Gerais. Neste exame, consideraram-se as previsões específicas sobre a participação popular no licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras em geral, passando-se a um exame mais minucioso das possibilidades, previsões e especificidades desta participação em empreendimentos minerários, em face das características especiais da atividade de mineração.

Por fim, no último capítulo, analisa-se a forma como a participação pode ocorrer concretamente nos empreendimentos minerários, analisando criticamente suas ambiguidades e contradições, bem como as expectativas e possibilidades de ampliação desta participação dentro do contexto de um diálogo de saberes que contemple os diversos atores sociais. Pretende-se, desta forma, analisar criticamente o princípio da participação em matéria ambiental, permitindo uma contribuição para a ampliação dos mecanismos de participação nos empreendimentos minerários.

2 A PARTICIPAÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL COMO EXPRESSÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Neste capítulo, são abordados o conceito de democracia, a hegemonia da forma de democracia representativa, bem como suas críticas e incapacidades para responder às demandas socioambientais modernas. Em seguida, destaca-se a emergência das formas de democracia participativa, sendo estudado o princípio da participação e seu conteúdo, considerado tanto como um princípio inerente a um saber ambiental emergente, como um princípio do paradigma emergente de um Estado Democrático de Direito Socioambiental.

2.1 A democracia participativa

Atualmente, a democracia desponta como o mais popular regime político vigente², sendo que a maior parte das nações está organizada em regimes autodenominados “democracias”, independentemente de sua orientação política. (HELD, 1987, p. 1).

José Afonso da Silva (2002, p. 132-133) conceitua a democracia através de um vínculo entre povo e poder: “um governo do povo, pelo povo e para o povo”. Já Alexandre de Moraes (2011, p. 6), analisando o Estado Democrático de Direito Brasileiro, afirma que “[...] o princípio democrático exprime fundamentalmente a exigência da integral participação de todos e de cada uma das pessoas na vida política do país, a fim de garantir o respeito à soberania popular”. Held (1987, p. 1), por sua vez, afirma que a democracia significa uma forma de governo na qual, em contraposição às monarquias e às aristocracias, o povo governa. Para ele, “a democracia implica um Estado em que existe alguma forma de igualdade política entre o povo”. (HELD, 1987, p.1).

Dessa forma, a democracia envolveria, essencialmente, a soberania popular, já que o povo é a única fonte do poder, bem como a participação do povo no poder³, para que este exprima sua real vontade. (SILVA, 2002, p. 131).

² A *Freedom House*, organização de base americana, autodenominada independente, na última edição do seu relatório anual denominado “*Freedom in the World*”, identifica no mundo atual 117 democracias eleitorais, sendo assim consideradas as nações que atingem um mínimo de requisitos definidos, relativos a direitos políticos e liberdades civis. (FREEDOM HOUSE, 2013).

³ Neste sentido, o conceito de povo (*demos*) é essencial na definição de democracia e, conforme salientado por alguns autores (HELD, 1987, p.1; SARTORI, 1994, p. 41), é um termo carregado de ambiguidades, tendo recebido diferenciações no tempo e no espaço de exercício das diversas democracias. “Quando o termo *demokratia* foi concebido, o povo ao qual se fazia referência era o *demos* de uma polis grega, uma comunidade pequena e estreitamente unida, operando no ato como um organismo decisório coletivo. [...]. Hoje “o povo”, indica um agregado amorfo de uma sociedade extremamente difusa, atomizada e eventualmente anômica.” (SARTORI, 1994, p. 46).

São várias as formas de constituição das democracias (HELD, 1987), todavia, em regra, a tomada de decisão se baseia na regra da maioria, conforme explica Bobbio:

No que diz respeito às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas – e, portanto, vinculatórias para todo o grupo – as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão. (BOBBIO, 1997, p. 19).

Entretanto, o mesmo Bobbio (1997, p. 20) afirma que, para uma definição mínima de democracia, não basta nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria, sendo indispensável uma terceira condição para que os chamados a decidir estejam diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra:

[...] é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. — os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder sub lege, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos "invioláveis" do indivíduo. (BOBBIO, 1997, p. 20).

Já Dexheimer, analisando a concepção de Bobbio, propõe um alargamento desta noção:

A concepção de Bobbio, todavia, parece um tanto restrita. Não bastam os direitos de liberdade para que as regras do jogo democrático possam ser livremente exercidas. A dimensão liberal dos direitos fundamentais não basta para explicar a democracia da maneira como ela pode ser avaliada no início do novo milênio, ainda que se considere que “o estado liberal é o pressuposto não só histórico mas jurídico do estado democrático”. Os direitos econômicos e sociais são tão importantes para a construção do regime democrático quanto os direitos de liberdade. (DEXHEIMER, 2006, p. 22).

Reconhece-se assim um conceito material de democracia, como processo para a realização dos direitos fundamentais:

Assim, a democracia – governo do povo, pelo povo e para o povo – aponta para a realização dos direitos políticos, que apontam para a realização dos direitos econômicos e sociais, que garantem a realização dos direitos individuais, de que a liberdade é a expressão mais importante. Os direitos econômicos e sociais são de natureza igualitária, sem os quais os outros não se efetivam realmente. É nesse sentido que também se pode dizer que os direitos humanos fundamentais são valores

da democracia. Vale dizer: ela deve existir para realizá-los, com o que estará concretizando a justiça social. (SILVA, 2002, p. 132).

Em que pese o nome herdado do regime praticado na Grécia Antiga e sua atual hegemonia, vale ressaltar que a democracia não possui uma identidade única, podendo ser expressa de diversas formas e intensidades, possuindo, inclusive características distintas nos vários lugares e momentos em que é praticada. (HELD, 1987). Essas diferenças abrangem, inclusive, maiores ou menores aberturas à participação das pessoas na formulação e definição das políticas públicas. Neste sentido, a democracia pode ser definida como um conceito sócio-histórico, construído no tempo:

Democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do evoluir social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob este aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um *processo* de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história. (SILVA, 2002, p. 125-126).

A participação do povo no poder, requisito inerente à democracia, pode se dar de forma direta ou indireta⁴, sendo que, neste último caso, o exercício do poder se dá por representação, característica das chamadas democracias representativas, forma hegemônica da democracia contemporânea. (DEXHEIMER, 2006, p. 23). A democracia representativa é assim aquela na qual os cidadãos votam e elegem seus representantes, que serão responsáveis por tomar as decisões coletivas em nome do povo. É também chamada de democracia indireta, pois o povo, fonte primária do poder, outorga a responsabilidade de direção estatal aos representantes eleitos. Desta forma, a democracia representativa contemporânea requer a realização de eleições livres, justas e frequentes, centrando-se nos sistemas eleitorais de representação do eleitorado. (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 49).

O sistema eleitoral de partidos, com sufrágio universal e representação proporcional, daria à democracia representativa a ideia de participação coletiva organizada, não individualista e não isolada do eleitor: “É no regime de democracia representativa que se desenvolvem a cidadania e as questões de representatividade, que tende a fortalecer-se no

⁴ Alguns autores identificam a democracia participativa como uma democracia semidireta, uma terceira via entre a democracia direta e a democracia representativa, através da convivência do instituto da representação com mecanismos de participação direta do povo nas funções de governo. (MELO, 2001, p. 37).

regime de democracia participativa”. (SILVA, 2002, p. 137). Ressalta-se, no entanto, que o princípio eleitoral não caracteriza o regime como uma democracia participativa.

Não obstante suas qualidades, o modelo democrático representativo hodierno, face à complexidade da atual sociedade, não conseguiu realizar todos os anseios e objetivos inerentes à sua formulação, sobretudo a materialização dos direitos fundamentais⁵:

[...] o modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social. (SANTOS, 2002, p.32).

Bobbio credita o insucesso a obstáculos imprevisíveis⁶, relacionados à complexificação social:

[...] o projeto político democrático foi idealizado para uma sociedade muito menos complexa que a de hoje. As promessas não foram cumpridas por causa de obstáculos que não estavam previstos ou que surgiram em decorrência das "transformações" da sociedade civil (neste caso creio que o termo "transformação" é apropriado). (BOBBIO, 1986, p. 33)

Entre as críticas dirigidas ao modelo democrático vigente, estão a baixa legitimidade, com o conseqüente descrédito face à opinião pública, e a apatia política da população, com a descrença nas suas possibilidades de transformação e uma crescente distância entre os representantes e representados. (DEXHEIMER, 2006, p. 27-28).

[...] A representação política, que durante tanto tempo havia atendido a um mínimo de exigências de legitimidade do poder – legitimidade quanto à origem –, sofria a erosão provocada pelo crescente distanciamento entre a sociedade e o Estado – legitimidade quanto à destinação e ao exercício do poder. Em consequência, a democracia, enquanto regime que se afirma na origem individual e inalienável do poder, também entrou em crise, à medida que se tornava meramente formal – o cumprimento de ritos eleitorais para sacramentar o acesso aos cargos de representação política [...] (NETO, 1992).

Melo (2001, p. 35) advoga que a crise de legitimidade leva a uma quebra da estabilidade social, uma vez que seriam geradas leis que careceriam de efetividade, buscando

⁵ Bobbio (1997) destaca outras promessas da democracia ideal, não cumpridas pela democracia real e vivenciada, citando, dentre elas, o desenvolvimento de uma sociedade pluralista, a democratização dos espaços de poder e a educação para a cidadania.

⁶ Os obstáculos listados por Bobbio (1986) são: o aumento dos problemas políticos que requerem competências técnicas, com conseqüente aumento da tecnocracia; o contínuo crescimento do aparato de poder burocrático, orientado de forma oposta ao sistema de poder democrático; e o baixo rendimento do estado democrático, incapaz de responder adequadamente a inesgotável fonte de demandas da sociedade civil.

a sociedade a resolução de conflitos através de sistemas paralelos, visto que as normas emanadas do Estado não alcançariam seus problemas.

Outra dificuldade apresentada seria a vulnerabilidade de representação de grupos sociais minoritários, conforme defendido por Santos e Avritzer (2002, p. 54). Segundo estes autores, a crise do modelo hegemônico está intimamente ligada à questão da representação e seus embates com a democracia participativa:

A concepção hegemônica da democracia, ao abordar o problema da representação, ligando-o exclusivamente ao problema das escalas, ignora que a representação envolve pelo menos três dimensões: a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas (essa última introduzida no debate democrático muito recentemente). Se é verdade que a autorização via representação facilita o exercício da democracia em escala ampliada, como argumenta Dahl, é verdade também que a representação dificulta a solução das duas outras questões: a da prestação de contas e a da representação de múltiplas identidades. A representação não garante, pelo método da tomada de decisão por maioria, que identidades minoritárias irão ter a expressão adequada no parlamento; a representação, ao diluir a prestação de contas em um processo de re-apresentação do representante no interior de um bloco de questões, também dificulta a desagregação do processo de prestação de contas (Arato, 2000; Przeworski *et al.*, 1999: 32). Desse modo, chegamos a um terceiro limite da teoria democrática hegemônica: a dificuldade de representar agendas e identidades específicas. [...]

É possível, portanto, perceber que a teoria hegemônica da democracia, no momento em que é reaberto o debate democrático com o fim da guerra fria e o aprofundamento do processo de globalização, está frente a um conjunto de questões não resolvidas que remetem ao debate entre democracia representativa e democracia participativa. (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 49-50).

Dessa forma, alguns teóricos apontam uma necessidade de considerar o modelo democrático pelo seu valor intrínseco, redefinindo seus conceitos e ampliando os espaços de exercício democrático:

A insuficiência da democracia em realizar esses valores até o momento, no plano concreto, não retira a sua validade, pois, como dissemos, ela é um conceito histórico, tanto quanto os valores que busca garantir, o que ela nem sempre consegue pacificamente. Ao contrário, por ser governo do povo, pelo povo e para o povo, só se firma na luta incessante, no embate constante, não raro na via revolucionária, inclusive quanto ao próprio conceito de povo que é essencial à ideia de democracia. (SILVA, 2002, p. 132).

Uma possibilidade bastante defendida de redefinição do modelo hegemônico de democracia se daria em torno do aumento das formas de democracia participativa, porém conservando o instituto da representação⁷, evidenciando o convívio saudável entre os dois

⁷ Diante da crise do instituto da representação, há outros autores (BONAVIDES, 2003; SOUZA, 2006a) que apontam uma solução radical em direção a uma democracia exclusivamente direta, inclusive construindo argumentos de superação em relação às críticas que lhe são dirigidas.

(DEXHEIMER, 2006; SILVA, 2002; SANTOS, 2002; MELO, 2001). Alargar-se-iam os espaços de participação direta, rompendo com a estagnação participativa e conciliando-a com momentos democráticos de representação. “Ampliar quantitativa e qualitativamente os espaços de participação em políticas públicas significa aperfeiçoar o próprio instituto da representação.” (DEXHEIMER, 2006, p. 29). A ampliação do sentido de democracia se daria através do

[...] confronto entre a democracia representativa e a participativa. Esse confronto, que decorre do fato de a democracia representativa rejeitar a legitimidade da democracia participativa, só terá solução na medida em que essa recusa for substituída pelo delineamento de formas de complementaridade entre as duas formas de democracia que contribuam para o aprofundamento de ambas. Nesta complementaridade reside um dos caminhos da reinvenção da emancipação social. (SANTOS, 2002, p. 32).

Aponta-se que a convivência entre os dois modelos levaria a um aperfeiçoamento e revitalização “na realização substantiva da legitimidade” (NETO, 1992, p. XVII), um verdadeiro aprimoramento democrático:

Instrumentos de participação direta na tomada de decisões, com a coexistência de decisões tomadas pelos representantes, pode funcionar como um componente do sistema de “freios e contrapesos”, altamente vantajoso para o aperfeiçoamento do sistema democrático. (MELO, 2001, p. 35).

O princípio da participação requer o envolvimento direto dos cidadãos nos atos de governo:

A participação, num sentido abrangente, consiste na intervenção em um processo decisório qualquer. Verifica-se, pois, que o cidadão pode participar da elaboração das normas jurídicas, exercendo seus direitos políticos, ou influenciar a execução da função administrativa estatal, sendo que tal participação deve restringir-se a efetivação dos interesses da coletividade, não se configurando como participação popular qualquer intervenção dos particulares na função administrativa que vise à satisfação de interesses individuais. (RESENDE, 2009, p. 97-98).

As primeiras formas de participação democrática teriam ocorrido através de institutos tais como a iniciativa popular, o referendo popular e o plebiscito, instrumentos de participação na ação legislativa.

As experiências democrático-participativas eram assim, inicialmente, restritas à atividade legislativa e à escolha de representantes, tendo evoluído para uma compreensão mais larga “abrangendo todas as atividades de Estado, desdobrando as hipóteses de

provocação de controle do Judiciário e, principalmente, multiplicando-se em inovadoras modalidades de participação administrativa”. (NETO, 1992, p. 16).

A participação pode, dessa forma, se dar de várias maneiras, como, por exemplo, através do envolvimento de grupos interessados na elaboração, efetivação e controle de políticas públicas, ou ainda, na prestação de serviços, mediante parcerias com entes da sociedade civil. Além de votar e ser votado, ao integrar os partidos políticos, possibilidades mais afetas ao sistema representativo, na democracia participativa o cidadão poderia ainda fazer uso de mecanismos de participação em políticas públicas, seja atuando de maneira individual ou coletiva, como, por exemplo, integrando movimentos sociais. (DEXHEIMER, 2006, p. 63).

Desse modo, a participação popular enseja a democracia participativa, na qual os cidadãos participam diretamente das decisões que interferem na coletividade. No nosso entendimento, a participação propriamente dita apresenta o controle social como uma das formas de manifestação, haja vista ser ele uma medida de interferência cidadã nas decisões e atuações que envolvam o interesse social, o interesse de uma comunidade, ou de toda a coletividade. (RESENDE, 2009, p. 98-99).

2.2 A participação como princípio do saber ambiental

Não se pode negar o enorme avanço que a racionalidade técnica-econômica trouxe para a humanidade, alcançando níveis que possibilitam a contínua melhoria e o desenvolvimento da qualidade de vida no planeta. Na contemporaneidade, a técnica é altamente sedutora por trazer associada uma ideia de progresso, levando a posturas, de certa forma ingênuas, balizadas em uma fé extrema no progresso técnico como solução de todos os problemas. Tanto é assim que vários teóricos consideram a técnica como a solução dos problemas ambientais, alegando que, no futuro, haverá instrumentos técnicos eficazes para lidar com os problemas ambientais.⁸

⁸ Muitas vezes, o mesmo ocorre com a economia, que segundo Comte-Sponville também não pode ser alçada à condição de verdade absoluta: “É o que torna o cientificismo, logo também o economicismo, particularmente temíveis, tanto mais quanto mais as ciências e técnicas progredem. ‘A verdade sem caridade não é Deus’, dizia Pascal. Nem por isso ela é menos verdadeira, mas é menos humana: é sempre legítimo buscá-la, nunca aceitável contentar-se com ela. É sabido desde Rabelais: ‘Ciência sem consciência é ruína da alma.’ De resto, as ciências não são a verdade (elas são tão-só conhecimento, sempre parcial e relativo, que dela temos), e o cientificismo não é ciência: ele é tão-só a ideologia (como tal, não científica) que gostaria que as ciências bastassem a tudo, em particular que tomassem o lugar da moral. Rejeitar o cientificismo não é rejeitar as ciências; é rejeitar deixar-se iludir por elas. Rejeitar o tecnocratismo não é condenar a técnica; é rejeitar abandonar-se a ela. Isso é válido notadamente para a economia. As ciências não tem moral; as técnicas também tampouco. Porque a economia, que é ao mesmo tempo uma ciência e uma técnica, teria?” (COMTE-SPONVILLE, 2011, p. 72).

Entretanto, vale notar que a ciência que se apresenta como solução para os problemas ambientais mede seu sucesso pela capacidade de intervenção na própria natureza que visa proteger. Em parte, o êxito da técnica e o seu lugar central na modernidade se devem às possibilidades práticas que esta apresenta diante da realidade:

O determinismo mecanicista é o horizonte certo de uma forma de conhecimento que se pretende utilitário e funcional, reconhecido menos pela capacidade de compreender profundamente o real do que pela capacidade de o dominar e transformar. (SANTOS, 2010, p. 31).

É que, enquanto no senso comum, e portanto no conhecimento prático em que ele se traduz, a causa e intenção convivem sem problemas, na ciência a determinação da causa formal obtém-se com a expulsão da intenção. É este tipo de causa formal que permite prever, portanto, intervir no real e que, em última instância, **permite à ciência moderna responder à pergunta sobre os fundamentos do seu rigor e da sua verdade com o elenco dos seus êxitos na manipulação e transformação do real.** (SANTOS, 2010, p. 30, grifo nosso).

Os problemas ambientais a serem solucionados pela técnica teriam entre suas causas a própria técnica. Dessa forma, Leff (2009; 2010), partindo de uma premissa epistemológica, considera a crise ambiental como crise do conhecimento moderno, conhecimento guiado pelos imperativos da racionalidade econômica e instrumental:

A racionalidade da ciência não mostrou ser uma racionalidade imanente, não leva implicitamente nenhuma garantia de que sua ética, seu método e sua razão conduzam de maneira natural e incontrovertível para o bem comum. Hoje também não é claro que levam à sustentabilidade da vida nem ao desenvolvimento sustentável. (LEFF, 2010, p. 179).

Com o desenvolvimento de uma sociedade industrial baseada neste progresso técnico-econômico, vive-se hoje o que se convencionou chamar de “sociedade de risco” (BECK, 2011), onde o desenvolvimento tecnológico e científico permitiu um aumento da qualidade de vida, mas também produz continuamente riscos, capazes de extinguir esta mesma vida, gerando um cenário de incerteza e insegurança generalizadas. Conforme exemplifica Fernandes:

Os riscos para o meio ambiente, causados pela indústria ou pelas centrais nucleares, ou para os consumidores, provenientes de “falhas” técnicas inerentes ao desenvolvimento de novos produtos, a intromissão da ciência em áreas novas da biologia, da manipulação genética, das comunicações, da informática, etc., ou mesmo os criados “por todos nós”, expõem-nos, diariamente, ao confronto com as raízes da nossa própria existência. (FERNANDES, 2001, p. 55).

Diante dos riscos existentes neste novo contexto social, Leff afirma que os cidadãos são convidados a participar da gestão ambiental e do consequente controle destes riscos:

A penetração da ciência no núcleo do átomo e mais recentemente no núcleo genético da vida – as aplicações da energia nuclear e da engenharia genética – mostraram os riscos da ciência, convocando a sociedade a debater suas orientações e suas aplicações e a tomar partido para a supervisão e controle de seus riscos, custos e benefícios sociais. (LEFF, 2010, p. 179).

Para tanto, Leff (2010, p. 189) defende a necessidade de “desconstruir a racionalidade que fundou e construiu o mundo, no limite da razão modernizadora que a conduziu a uma crise ambiental” e a construção de um novo saber ambiental, calcado em uma nova racionalidade, aberta para a complexidade ambiental mediante um diálogo de saberes e o re-conhecimento e a re-apropriação do mundo. Esta nova racionalidade seria marcada por uma transdisciplinaridade ambiental, que ultrapassaria o campo científico acadêmico, e seria pautada no encontro entre o conhecimento codificado das ciências e os saberes organizados pela cultura, saberes com diferentes matrizes de racionalidade-identidade-sentido que poderiam responder às estratégias de poder pela apropriação do mundo e da natureza. (LEFF, 2010, p. 184-185).

O desenvolvimento sustentável, conceito normalmente marcado pelo trinômio crescimento econômico, equilíbrio ecológico e equidade social, possui diferentes concepções decorrentes dos diferentes atores envolvidos no processo de efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, principalmente: os agentes econômicos, a sociedade civil e o Estado. A efetivação deste direito é um processo de natureza conflituosa, marcado por seus vários atores, cada qual com seus interesses diversos, o que, consequentemente, gera conflitos e ambiguidades. (PINTO; MENDES, 2012, p. 5327).

A nova racionalidade ambiental proposta por Leff (2010) possui como valores ético-políticos o acolhimento da alteridade, a valorização da diferença e o respeito à diversidade, com suas decorrentes implicações políticas. Outros saberes, experiências e atores sociais, tais como as populações tradicionais e os movimentos e grupos sociais, seriam assim reconhecidos como interlocutores na construção do saber ambiental:

Esta forma de conhecimento está de acordo com um processo de apropriação subjetiva e coletiva, capaz de induzir um processo participativo de tomada de decisões, onde as pessoas deixem de estar controladas (alienadas, manipuladas) pelos mecanismos cegos do mercado e pelas leis científicas que governam processos automáticos, acima de sua consciência e seu entendimento. (LEFF, 2010, p. 186).

A estreita relação entre política e desenvolvimento sustentável é marcada pela complexidade e está relacionada à própria natureza das instituições públicas. (DEXHEIMER, 2006, p. 51). Por este motivo, Leff (2009, p. 57-58) parte do pressuposto de que o desenvolvimento sustentável pode ser um projeto social e político, direcionado ao ordenamento ecológico e a descentralização territorial da produção, bem como para a diversificação dos tipos de desenvolvimento e dos modos de vida das populações que habitam o planeta. Este projeto mobilizaria assim a sociedade na construção de uma nova racionalidade social e produtiva, criando processos de governabilidade democrática do desenvolvimento sustentável, um verdadeiro “[...] convite à ação dos cidadãos para participar na produção de suas condições de existência e em seus projetos de vida”. (LEFF, 2009, p. 57).

O aumento das formas de participação nas questões ambientais decorreria assim da emergência desta nova racionalidade ambiental, capaz de construir uma nova racionalidade social, e calcada em valores, interesses e fins que não imanentes à racionalidade científica, um diálogo de saberes intersubjetivos, que ultrapassam o campo do conhecimento científico. (LEFF, 2010).

O diálogo de saberes na gestão ambiental, num regime democrático, implica a participação das pessoas no processo de produção de suas condições de existência. Por isso é o encontro entre a vida e o conhecimento, a confluência de identidades e saberes. A encruzilhada pela sustentabilidade é uma disputa pela natureza e controvérsia pelos sentidos alternativos do desenvolvimento sustentável. Isso faz com que a sustentabilidade tenha como condição ineludível a participação de atores locais, de sociedades rurais e comunidades indígenas, a partir de suas culturas, seus saberes e suas identidades. (LEFF, 2010, p. 183).

A crise ambiental e o novo saber ambiental abriram um debate pela democratização do conhecimento e o direito ao conhecimento, o que permitiria uma participação informada da sociedade sobre os efeitos sociais da ciência, bem como novos espaços de participação e governabilidade democrática na gestão social do processo de desenvolvimento sustentável. (LEFF, 2010).

Os processos de democratização e de aumento da participação cidadã nas questões ambientais estão ocorrendo com a abertura de novos canais de participação, para uma tentativa de resolução de conflitos ambientais e reorientação dos tipos de visão de desenvolvimento possíveis. (LEFF, 2009, p. 59). Neste sentido, Leff (2009) propõe um novo contrato social entre o Estado e a sociedade civil, através da “transformação dos Estados nacionais e da ordem internacional para uma convergência dos interesses em conflito e dos

objetivos comuns dos diferentes grupos e classes sociais em torno do desenvolvimento sustentável e da apropriação da natureza”. (LEFF, 2009, p. 62).

Este incremento participativo, oriundo da nova racionalidade ambiental, visa dar sentido à democracia substantiva, mencionada anteriormente:

Como consequência dos conflitos socioambientais provocados pela racionalidade econômica dominante e pela centralização do poder, novos atores sociais têm vindo à cena política fazendo novas reivindicações de melhoria da qualidade do ambiente e da qualidade de vida, como também de espaços de autonomia cultural e autogestão produtiva. O movimento ambiental incorpora novas reivindicações às demandas tradicionais pelos direitos humanos e pela justiça social, assim como para satisfazer as necessidades básicas e as aspirações de desenvolvimento material e cultural da sociedade, contribuindo para gerar uma cultura política mais plural e para dar sentido aos processos de governabilidade democrática. (LEFF, 2009, p. 62).

Esta nova racionalidade ambiental-social uniria assim as bases democráticas e os meios de sustentabilidade do processo de desenvolvimento, através da participação dos diversos atores sociais e com a produção de múltiplos saberes, um constante diálogo entre valores e conhecimentos.

Não obstante, vale uma ressalva feita por Leff (2010, p.179-180) sobre a democratização do conhecimento, que não deve ser confundida com um suposto relativismo epistemológico, no sentido de que qualquer opinião ou argumento seriam válidos e/ou legítimos. O diálogo de saberes por ele defendido, não é um ecletismo epistemológico, mas o encontro de diversas tradições e formas de conhecimento, legitimadas por diferentes matrizes de racionalidade, por saberes radicados em identidades próprias, que devem ser considerados no processo de tomada de decisões e que também “se hibridam” na codeterminação de processos materiais. (LEFF, 2010, p.179-180).

Isso não significa que um conflito ambiental não possa dirimir-se a favor de valores coletivos sem fundamentos científicos, que a opinião da cidadania valha mais que a de uma comunidade de experts e que a objetividade dos argumentos científicos não adquiram valor decisório. (LEFF, 2010, p.179).

Assim, os princípios da racionalidade ambiental propostos por Leff (2009, p. 64) oferecem novas bases para a construção de um desenvolvimento sustentável baseado em um novo saber ambiental, oriundo de um diálogo de saberes e de perspectivas de aperfeiçoamento democrático, estabelecendo, não só a preservação da diversidade cultural e biológica, mas apresentando um projeto de democracia participativa, inscrevendo as demandas de participação da sociedade numa política plural e numa economia descentralizada.

Estas mudanças, orientadas a uma gestão democrática do desenvolvimento sustentável, exigiriam uma estratégia política, reformas do Estado e o fortalecimento das organizações da sociedade civil, para uma nova cultura política que possa legitimar os direitos culturais e ambientais dos povos, constituir novos atores e gerar novos movimentos sociais pela reapropriação da natureza. (LEFF, 2009, p. 64).

2.3 A participação como princípio do Estado Democrático de Direito Socioambiental

Os Estados Nacionais modernos tiveram uma construção política histórica, sendo inicialmente configurados como Estados de orientação tipicamente liberal, marcados pela submissão ao império da lei, atos do poder legislativo, formado por representantes dos cidadãos, pela divisão de poderes harmônicos e pela garantia dos direitos civis e políticos individuais. Toda essa construção visava limitar os poderes de um Estado absolutista anterior, convertendo os súditos em cidadãos livres através da garantia de seus direitos de liberdade.

A história revelou a insuficiência dos Estados Liberais, de cunho extremamente individual, não se mostrando capazes de superar as grandes injustiças e desigualdades sociais. Em grande parte, convertem-se assim em Estados Sociais, orientados, na tentativa de correção do individualismo liberal clássico, pela efetivação dos direitos econômicos e sociais e pela realização de uma igualdade material que garantisse o desenvolvimento da pessoa humana.

Apesar de sua importância histórica, a definição de um Estado Social também não se mostrou apta a garantir um Estado aberto à participação democrática, uma vez que o conceito de *social*, demasiadamente vago, estaria sujeito a diversas interpretações ideológicas, sendo inclusive assumido por diferentes regimes políticos antagônicos, como a democracia, o fascismo e o nacional-socialismo (nazismo). Além disso, alguns autores, como apontado por Silva (2002, p. 116), defendem que o capital teria encontrado entradas nestas novas estruturas, reforçando a tendência do capitalismo ao controle econômico monopolista e a utilização de métodos políticos de caráter mais autoritário, não realizando assim a prometida igualdade material e não assegurando a participação do povo neste processo político.

Neste contexto, teria surgido o Estado Democrático de Direito, fundado no já mencionado princípio da soberania popular e no princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana, incorporando a vontade do povo no controle das decisões. O adjetivo democrático qualificaria a estrutura do Estado, irradiando sobre seus elementos constitutivos todos os valores da democracia.

O Estado Democrático de Direito, apenas abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais, [...] e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana. (SILVA, 2002, p. 120).

O Estado Democrático de Direito aponta assim para a realização de uma democracia fundada na soberania popular, através da formação de instituições representativas e instituições de participação do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo, sendo que as primeiras têm tido prevalência sobre as demais.

Diante da falência do paradigma representativo de Estado em solucionar os problemas existentes, várias soluções são debatidas na busca de uma melhor prática democrática. Neste sentido, os atores sociais têm demandado maior participação na vida política e na tomada de decisões, que, quase sempre, têm enorme repercussão no dia a dia das pessoas. Em um mundo cada vez mais complexo e inter-relacionado, o efeito das políticas públicas e das decisões estatais é sentido, inclusive, através dos impactos socioambientais que provocam ou deixam de evitar.

Atualmente a emergência da crise ambiental trouxe novas demandas ao Estado. Entre as diversas fontes e sinais de ameaça ao equilíbrio ecológico devem ser mencionados: o efeito estufa e as mudanças climáticas e seus efeitos sobre a vida no planeta; a ameaça nuclear; a elevação do consumo e o esgotamento dos recursos naturais; os danos à fauna e a flora, com consequente redução da biodiversidade; dentre outros. Dada a crise ambiental atual, espera-se que o Estado, “[...] que só existe em razão dos cidadãos, cumpra sua missão na proteção do meio ambiente [...]” (DEXHEIMER, 2006, p. 65). A este novo paradigma estatal emergente, orientado à proteção ambiental, se convencionou chamar Estado de Direito Ambiental⁹, definido como uma forma de Estado orientado à concretização da igualdade material entre os cidadãos, pautado, entretanto, pela ideia de desenvolvimento sustentável.

Leite, Ferreira e Caetano (2012, p. 7-8), também reconhecem a emergência de uma complexidade oriunda da crise ambiental e dos riscos por ela causados e, por este motivo, identificam a necessidade de uma nova racionalidade, que confronte também o saber jurídico clássico e o repensar do direito e do Estado:

⁹ Este novo paradigma de Estado tem encontrado nos diversos autores diferentes nomes, sendo o “Estado de Direito Ambiental”, advogado por Leite e Caetano (2012), a denominação mais comum. Entretanto, neste trabalho o novo paradigma estatal será denominado “*Estado Democrático de Direito Socioambiental*”, expressão adotada daqui em diante, tendo em vista os aspectos que se pretendem ressaltar nesta pesquisa, quais sejam os da participação democrática e da consideração holística da questão ambiental, incluindo seus aspectos sociais, não se limitando aos aspectos meramente ecológicos. Outros nomes utilizados incluem “Estado socioambiental” (FENSTERSEIFER, 2008) e “Estado Constitucional Ecológico” (CANOTILHO, 2001). Para uma lista mais abrangente dos diversos nomes utilizados, sugere-se consultar Fensterseifer (2008) e Leite e Caetano (2012, p. 52).

A pós-modernidade ou a modernidade reflexiva, conjugada aos elementos de uma Sociedade de Risco, evidenciam vários ângulos pouco conhecidos da crise ambiental que devem ser considerados pelo direito e, principalmente, pela sua ecologização. Nesse sentido, mister se faz as novas tarefas do Estado de Direito em vista da reivindicação de justiça ambiental, da equidade intergeracional em função de um bem difuso e bem distante da racionalidade jurídica clássica.

O direito e a racionalidade tradicional são contestados pela complexidade ambiental, que é bem diferente e composta de vários elementos diferenciadores. Invisibilidade, atemporalidade, imprescritibilidade, efeitos transfronteiriços da lesividade, complexidade da causalidade, irreversibilidade da lesão, riscos abstratos e concretos são alguns dos sintomas da complexidade ambiental, trazendo uma juridicidade ambiental que instiga a forma pela qual o direito reage a essas novas missões da sociedade organizada e de risco. (LEITE; FERREIRA; CAETANO, 2012, p. 7-8).

Neste contexto, estes autores identificam o Estado Democrático de Direito Socioambiental como uma possível resposta do Direito aos riscos ambientais pós-modernos, propondo a construção jurídica de um paradigma de Estado mais apto a gerir o meio ambiente de forma sustentável:

A hipótese central é a de que existe relevância jurídica no aprofundamento de um Repensar do Estado de Direito Ambiental, apesar de ser um Estado abstrato, ele serve de meta à consecução de uma gestão ambiental mais sustentável. [...] Com isso, estimula-se um processo de transformação no qual o Estado e a sociedade passam a influenciar conjuntamente no cenário ambiental, tomando conhecimento da situação de crise e munindo-se de aparatos jurídicos e institucionais desenhados para assegurar o equilíbrio ecológico como requisito essencial à sadia qualidade de vida. (LEITE; FERREIRA; CAETANO, 2012, p. 7-8).

Canotilho (2001) dispõe quatro postulados básicos do Estado Democrático de Direito Socioambiental: o postulado globalista, o publicista, o individualista, e o associativista, sendo que este último busca a formulação de um regime democrático de vivência da virtude ambiental, substituindo uma visão estatal-tecnocrática das questões ambientais por uma visão de conotações de participação democrática.

O Estado Democrático de Direito Socioambiental seria assim uma construção teórica com objetivo não de solucionar os problemas ecológicos contemporâneos, mas de remodelar os problemas jurídicos relacionados à degradação ambiental, possibilitando uma maior influência do Estado e da sociedade nas ações para a manutenção da qualidade ambiental, através da responsabilidade compartilhada e da participação pública.

Logo, é possível afirmar que o Estado Democrático de Direito Socioambiental se coaduna com os princípios da democracia participativa, tendo com ela inevitáveis relações. Neste sentido, dispõe Leite:

A consecução do Estado de Direito Ambiental passa obrigatoriamente pela tomada de consciência global da crise ambiental e exige uma cidadania participativa, que compreende uma ação conjunta do Estado e da coletividade na proteção ambiental. Trata-se, efetivamente, de uma responsabilidade solidária e participativa, unindo de forma indissociável Estado e cidadãos na preservação do meio ambiente. Assim, para se edificar e estruturar um abstrato Estado Ambiental pressupõe-se uma democracia ambiental, amparada em uma legislação avançada que encoraje e estimule o exercício da responsabilidade solidária (LEITE, 2010, p. 175).

Da mesma forma Canotilho conclui:

(1) o Estado constitucional, além de ser e dever ser um Estado de Direito democrático e social, deve ser também um Estado regido por princípios ecológicos; (2) o Estado ecológico aponta para formas novas de participação política sugestivamente condensadas na expressão democracia sustentada. (CANOTILHO, 2001, p. 9).

Embora o Estado Democrático de Direito Socioambiental tenha a proteção ambiental como um de seus valores constitucionais mais importantes, merece destaque a advertência de Arlete Moysés Rodrigues (2011) para considerar se as matrizes discursivas sobre o meio ambiente não estariam deslocando as análises acerca dos problemas e conflitos sociais, ocultando-os sob uma suposta ideologia ambiental, da qual seria difícil se desvencilhar.

Assim, deve-se ter em conta que o Estado Democrático de Direito Socioambiental não possui como fim único a proteção ambiental e não se pretende a uma defesa do meio ambiente alijada do ser humano. Este novo paradigma estatal teria como princípio basilar a dignidade da pessoa humana, que possui em seu núcleo essencial, tanto uma dimensão social, quanto uma dimensão ecológica, devendo, portanto, se apresentar como um projeto jurídico-político que considere estas duas dimensões, só assim sendo compatível com a condição existencial humana que visa tutelar. (FENSTERSEIFER, 2008).

Por este motivo inclusive, alguns autores como Fensterseifer (2008), têm preferido a expressão “Estado socioambiental de Direito”, de maneira a resguardar em seu nome a necessidade de consideração dos dois aspectos da dignidade humana que devem orientar a atuação do novo paradigma estatal, o ambiental e o social, ressalva mantida na expressão “Estado Democrático de Direito Socioambiental”¹⁰, utilizada neste trabalho:

A preferência pela expressão socioambiental resulta, como se verá ao longo do presente estudo, da necessária convergência das "agendas" social e ambiental num mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano. O objetivo do

¹⁰ Sob o aspecto social cabe ainda a ressalva de Staczuk e Ferreira (2012, p. 108-111) para quem a feição social do Estado de Direito Ambiental implica na proteção da Sociodiversidade e no reconhecimento das diferentes expressões culturais dos diferentes grupos sociais, contemplando, além das desigualdades sociais, a valorização da diversidade étnico-cultural.

Estado contemporâneo não é "pós-social", em razão de o projeto de realização dos direitos fundamentais sociais (de segunda dimensão) não ter se completado, remanescendo a maior parte da população mundial (o que se apresenta de forma ainda mais acentuada na realidade brasileira e dos países em desenvolvimento de um modo geral) até os dias atuais desprovida do acesso aos seus direitos sociais básicos (e, inclusive, da garantia constitucional do mínimo existencial indispensável a uma existência digna). Há, portanto, um percurso político-jurídico não concluído pelo Estado Social. (FENSTERSEIFER, 2008).

Dessa forma, o Estado Democrático de Direito Socioambiental representaria um avanço no caminho iniciado com o Estado Liberal, e continuado com o Estado Social e o Estado Democrático de Direito, incorporando uma nova dimensão aos fins fundamentais da estrutura estatal, qual seja o imperativo da proteção ambiental, que se articula com as demais dimensões consagradas na construção do Estado de Direito: proteção dos direitos fundamentais, abertura política democrático-participativa, regulação democrática da atividade econômica e materialização da justiça social. (FENSTERSEIFER, 2008).

2.4 O princípio da participação ambiental

O Estado Democrático de Direito Socioambiental é formado por uma série de princípios identificados pelos diversos autores¹¹, sendo os mais significativos para este trabalho o princípio da precaução e da prevenção, o princípio do poluidor-pagador, o princípio da cooperação, o princípio da equidade intergeracional, o princípio da responsabilização, o princípio do desenvolvimento sustentável e, claro, o princípio da participação, sobre os quais se discorrerá a seguir.¹²

Sobre o princípio da prevenção e da precaução, mister se faz ressaltar que há juristas que se reportam apenas a um ou outro princípio, enquanto há outros que reconhecem a existência de ambos, sinalizando inclusive a diferença entre eles¹³. Neste trabalho, ressaltam-se as distinções entre ambos, tendo em vista seus reflexos jurídicos, embora se possam admitir aproximações, como propõe Milaré (2005, p. 165-166) e outros (SAMPAIO, 2003, p. 71).

¹¹ São identificados uma série de princípios ambientais, alguns com o mesmo conteúdo, porém sob os mais diversos nomes. Para uma visão geral dos diversos princípios ambientais sugere-se consultar: Machado (2010), Milaré (2005) e Sampaio (2003).

¹² Para análise destes princípios deve ser considerada, não somente a construção teórica a respeito, como também os documentos internacionais de proteção ambiental, uma vez que “as declarações internacionais e o direito estrangeiro, de forma ampla, constituem importantes métodos de aperfeiçoar novos conceitos e princípios gerais e, uma vez adotados, passam a influenciar e servir de orientação geral aos Estados e tendem a influir nas políticas ambientais destes, bem como passam, de forma subsequente, a dar formulação ao direito, quer no plano interno, quer no plano internacional.” (LEITE, 2006, p. 177).

¹³ Sobre as diferentes acepções sugere-se consultar a obra de Milaré (2005, p. 165) que compila diversas posições a respeito.

O princípio da prevenção, se refere à “prioridade que deve ser dada às medidas que evitem o nascimento de atentados ao ambiente, de modo a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua qualidade”. (MILARÉ, 2005). Neste sentido, é princípio de matiz ambiental acentuadíssimo, visto que o Direito Ambiental tem objetivos essencialmente preventivos e “a prevenção é a forma de antecipar-se aos processos de degradação ambiental, mediante adoção de políticas de gerenciamento e de proteção dos recursos naturais”. (SAMPAIO, 2003, p. 70).

Conforme salienta Sampaio (2003, p. 70), o princípio da prevenção está reconhecido em alguns documentos internacionais, como a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, reunida em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972:

Princípio 6

Deve-se por fim à descarga de substâncias tóxicas ou de outros materiais que liberam calor, em quantidades ou concentrações tais que o meio ambiente não possa neutralizá-los, para que não se causem danos graves e irreparáveis aos ecossistemas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972).

Já o princípio da precaução, prevê um dever geral de cautela, diante das possíveis controvérsias científicas. (MILARÉ, 2005, p. 167). Este princípio encontra sua determinação no Princípio 15 da Declaração do Rio, firmada em 1992 durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como “Cúpula da Terra”, por ter mediado acordos entre os Chefes de Estado presentes, ou “Eco 92”, ou ainda “Rio 92”, em referência à cidade que a abrigou:

Princípio 15

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992a).

O princípio do poluidor-pagador impõe ao poluidor “o custo social da poluição por ele gerada” (MILARÉ, 2005, p. 164), evitando a externalização dos custos negativos de produção, para que a sociedade não arque solitariamente com os seus ônus. É um princípio também de viés preventivo, não se propondo assim a suportar a poluição mediante pagamento, o que levaria à sua formulação como “pagador-poluidor”. O princípio do poluidor-pagador também foi agasalho na Declaração do Rio, mais especificamente no Princípio 16, que dispõe:

Princípio 16

As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992a).

Por sua vez, o princípio da cooperação prevê a soma de esforços entre os povos, tendo em vista a dimensão global das atividades degradadoras, exercidas no âmbito de cada jurisdição nacional. Além da cooperação entre Estados Nacionais, considerando os efeitos transfronteiriços da degradação ambiental, este princípio prevê a ação conjunta do Estado e dos cidadãos na formulação e execução da política ambiental. Como consequência lógica à soma de esforços entre Estado e sociedade, tem-se o incremento da participação popular nas questões ambientais, relacionando-se diretamente ao princípio da participação. A cooperação tem previsão na Declaração do Rio:

Princípio 5

Para todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992a).

Já o princípio da equidade intergeracional, é um princípio de justiça na utilização dos recursos naturais, que deverá considerar as necessidades das gerações atuais, sem comprometer as das gerações futuras. Nas teorias sobre o tema, esse princípio encontra uma série de vertentes, que variam conforme as soluções que advogam¹⁴. O princípio da equidade geracional é mencionado na Declaração de Estocolmo, em seu preâmbulo, que conclui que a “defesa e o melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras se converteu na meta imperiosa da humanidade, que se deve perseguir” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972), além de também previsto no Princípio 3 da Declaração do Rio: “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992a).

¹⁴ Sampaio (2003, p. 53-56) lista algumas orientações diversas acerca deste princípio: modelo utilitarista de mercado, que pode variar de uma perspectiva de rendimento e produção a uma perspectiva de estoque de recursos naturais; modelo comum equitativo; modelo de confiança ou fidúcia; modelo dos “direitos da Terra”; dentre outros.

Outro princípio, o da responsabilização, prevê que “quem causa dano ao ambiente, deve por ele responder.” (SAMPAIO, 2003, p. 74). Sampaio (2003, p. 75) advoga a proximidade entre o princípio da responsabilidade e o do poluidor-pagador uma vez que o gasto com ações preventivas e/ou compensatórias para evitar uma possível responsabilização é uma forma de internalização dos custos ambientais de produção. O princípio da responsabilização é previsto de diversas maneiras nos documentos internacionais, como no Princípio 22 da Declaração de Estocolmo¹⁵ e no Princípio 13 da Declaração do Rio¹⁶, ambos prevendo a obrigação estatal de desenvolver normas relativas à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais.

O princípio do desenvolvimento sustentável determina que as questões sociais, econômicas e ambientais ocupem espaço nas agendas político-jurídica, devendo todas as atividades humanas ser igualmente pautadas por estas três feições. Este princípio, considerado por alguns como um “*prima principium*” (SAMPAIO, 2003, p. 47) se relaciona com o princípio da equidade intergeracional, uma vez que consistiria

[...] no uso racional e equilibrado dos recursos naturais, de forma a atender às necessidades das gerações presentes, sem prejudicar o seu emprego pelas gerações futuras. Significa, por outra, desenvolvimento econômico com melhoria social das condições de todos os homens e em harmonia com a natureza. (SAMPAIO, 2003, p. 47)

Finalmente, o princípio da participação em matéria ambiental dispõe que os diferentes grupos sociais devem participar na formulação e execução da política ambiental (MILARÉ, 2005). Há inclusive autores, como Antunes (2010), que identificam este princípio, como o *Princípio Democrático*, do qual o direito à informação e a participação seriam a sua expressão:

O princípio democrático assegura aos cidadãos o direito de, na forma da lei ou regulamento, participar das discussões para elaboração das políticas públicas ambientais e de obter informações dos órgãos públicos sobre matéria referente à defesa do meio ambiente e de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais e que tenham significativas repercussões sobre o meio ambiente [...]. (ANTUNES, 2010, p. 26).

¹⁵ “Princípio 22 - Os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização às vítimas da poluição e de outros danos ambientais que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob o controle de tais Estados causem a zonas fora de sua jurisdição.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972).

¹⁶ “Princípio 13 - Os Estados irão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais. Os Estados irão também cooperar, de maneira expedita e mais determinada, no desenvolvimento do direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização por efeitos adversos dos danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992a),

A participação é, assim, um direito da coletividade, em cooperação com os Estados, de se envolver na solução das questões ambientais. O direito de participação, no entanto, mereceria uma leitura ética mais abrangente, tendo em vista o seu conteúdo coletivista, considerando-se o dever correlato de defesa e preservação do meio ambiente, observado o princípio da equidade intergeracional. (SAMPAIO, 2003, p. 80). Uma visão positivista do dever de proteção ambiental

[...] enxerga nele apenas um dever jurídico em sentido fraco, mais próximo do ônus, pois o seu descumprimento não importa tecnicamente sanção, mas perda da oportunidade de participar.

Ambientalmente, no entanto, a pena pode ser demasiadamente severa: o desaparecimento de um patrimônio ou de um recurso natural. Por igual, será do ponto de vista ético, pois os olhos da posteridade cobram do inerte a irresponsabilidade na gestão de um interesse comum. (SAMPAIO, 2003, p. 80).

Dessa forma, o direito de participação, tendo em vista as responsabilidades que acarreta perante as gerações futuras, poderia ser também considerado um dever de participação, alargando-se o conceito de cidadania e relacionando-o com a dignidade humana e a garantia efetiva dos direitos fundamentais:

Por fim, deve-se lembrar que também a questão ecológica integra a inafastável e permanente reconstrução do conceito de cidadania. A cidadania ambiental prima pela participação direta e integral nos processos de decisão, pautando-se pela inclusão subjetiva e pela intergeracionalidade e tendo como pressuposto a educação e a informação ambientais. (DEXHEIMER, 2006, p. 63).

A construção de um Estado “ambientalmente aberto do ponto de vista democrático” (LEITE, 2010, p. 183), com a introdução de uma gestão participativa das questões ambientais estimularia o exercício da cidadania:

De fato, conforme já salientado, a concretização do Estado de Direito Ambiental converge, obrigatoriamente, para mudanças radicais nas estruturas existentes na sociedade organizada. Não há como negar, além disso, que a conscientização global da crise ambiental exige uma cidadania participativa, que compreende a ação conjunta do Estado e da coletividade na proteção ambiental. Não se pode adotar uma visão individualista sobre a proteção ambiental sem solidariedade e desprovida de responsabilidades difusas globais. Trata-se de pensamento equivocado dizer que os custos da degradação ambiental devem ser repartidos por todos, em uma escala global que ninguém sabe calcular. Essa visão é distorcida e leva ao esgotamento total dos recursos ambientais e a previsões catastróficas. Portanto, somente com a mudança para a responsabilização solidária e participativa dos Estados e dos cidadãos, com os ideais de preservação ecológica, é que será possível encontrar solução para a crise ambiental. (LEITE, 2010, p. 181).

Assim, o paradigma de um Estado Democrático de Direito Socioambiental deve ser estruturado como um exercício democrático real, não restrito à forma representativa, mas incluindo também a democracia participativa, pois a “democracia é o único regime político compatível com o pleno respeito aos direitos humanos e, dessa maneira, a única solução legítima para a organização do Estado”. (DEXHEIMER, 2006, p. 88). O Princípio da participação guarda, portanto, íntima relação com o Estado Democrático de Direito Socioambiental:

O princípio da participação constitui ainda um dos elementos fundamentais para a efetivação do Estado Social de Direito (que também poderia ser denominado Estado Ambiental de Direito), porquanto todos os direitos sociais são a estrutura essencial de uma saudável qualidade de vida, que, como sabemos, é um dos pontos cardeais da tutela ambiental. (FIORILLO, 2010, p. 119).

Embora não mencione expressamente o princípio da participação, o texto da Declaração de Estocolmo traz menções à responsabilidade dos cidadãos e das comunidades no esforço comum de proteção ambiental e na necessidade de sua participação de forma equitativa:

Para se chegar a esta meta será necessário que cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem equitativamente, nesse esforço comum. Homens de toda condição e organizações de diferentes tipos plasmarão o meio ambiente do futuro, integrando seus próprios valores e a soma de suas atividades. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972).

Além disso, o princípio 19 desta mesma Declaração dispõe sobre um “esforço para a educação em questões ambientais”, tendo em vista esta responsabilidade. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972).

Paulo Affonso Leme Machado (2010, p. 102) afirma que a Declaração do Rio reconheceu a relevância da participação popular na efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao estabelecer que a “melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992a).

A Declaração do Rio consagra a participação em matéria ambiental ao definir a participação dos interessados como metodologia para consideração das questões ambientais, definindo ainda o papel dos Estados no estímulo a tal participação, bem como o acesso às informações ambientais como pré-condição para uma participação eficaz. Por isso, dispõe o seu princípio 10:

Princípio 10

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992a).

Esta Declaração ainda prevê princípios relacionados à participação de grupos sociais específicos, como as mulheres (Princípio 20), cuja participação seria capital ao desenvolvimento sustentável, e os povos indígenas e outras comunidades locais (Princípio 22), cuja participação deve ser reconhecida e estimulada pelo Estado:

Princípio 20

As mulheres têm um papel vital no gerenciamento do meio ambiente e no desenvolvimento. Sua participação plena é, portanto, essencial para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

[...]

Princípio 22

Os povos indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm um papel vital no gerenciamento ambiental e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e de suas práticas tradicionais. Os Estados devem reconhecer e apoiar adequadamente sua identidade, cultura e interesses, e oferecer condições para sua efetiva participação no atingimento do desenvolvimento sustentável. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992a).

Ainda durante a Rio 92, foi acordada e assinada a Agenda 21 Global¹⁷, um programa de ação que constitui uma abrangente tentativa de promoção, em escala planetária, do “desenvolvimento sustentável”. A Agenda 21 seria um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. (BRASIL, 2013a). Sobre a participação popular, a Agenda 21 traz uma infinidade de disposições, incentivando a participação pública e o envolvimento ativo das organizações não governamentais e de outros grupos sociais frequentemente aliados destas discussões. Os diversos atores sociais e os mecanismos para reconhecimento e fortalecimento do seu papel mereceram capítulos específicos neste documento, tais como: as mulheres (capítulo 24), os jovens (capítulo 25), as populações indígenas (capítulo 26), as

¹⁷ O termo “Agenda 21” é usado no sentido de um programa de intenções para o século XXI, com a mudança para esse novo modelo de desenvolvimento. (BRASIL, 2013a).

organizações não governamentais (capítulo 27), as autoridades locais (capítulo 28), os trabalhadores e seus sindicatos (capítulo 29), o comércio e a indústria (capítulo 30), a comunidade científica e tecnológica (capítulo 31) e os agricultores (capítulo 32). (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992b).

Mais recentemente, em junho de 2012, foi realizada no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio+20, em referência aos 20 anos posteriores à primeira conferência sobre o tema realizada naquela mesma cidade. Nesta ocasião foi aprovado o documento final denominado “*The Future We Want*”, ou na língua pátria “O Futuro Que Queremos”, com o resultado dos trabalhos e os principais pontos discutidos na Conferência, renovando o compromisso das nações signatárias com o desenvolvimento sustentável¹⁸. Este documento traz uma série de dispositivos relacionados à participação da comunidade nas questões ambientais reafirmando o direito de participação dos diversos segmentos sociais e partes interessadas. Entre os subtítulos do título II, chamado “Renovando o Compromisso Político”¹⁹, há um título específico sobre a participação das partes interessadas, denominado: “Envolvendo os grandes grupos e outras partes interessadas”²⁰. Este tópico primeiro reconhece os esforços realizados em níveis locais e subnacionais nos diversos países no sentido de aumentar a participação, para em seguida ressaltar que a participação é essencial à promoção do desenvolvimento sustentável:

Nós ressaltamos que uma ampla participação pública e acesso à informação e a procedimentos administrativos e judiciais são essenciais para a promoção do desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento sustentável requer um significativo envolvimento e uma participação ativa dos órgãos legislativos e judiciários regionais, nacionais e subnacionais e de todos os principais grupos: mulheres, crianças e jovens, populações indígenas, organizações não governamentais, autoridades locais, trabalhadores e sindicatos, comércio e indústria, a comunidade científica e tecnológica, e agricultores, assim como outras partes interessadas, incluindo as comunidades locais, grupos voluntários e fundações,

¹⁸ Embora o primeiro título do documento, denominado “*Our Common Vision*” (Nossa Visão Comum), mencione que a reunião dos chefes de estados se deu com a completa participação da sociedade civil, durante o evento foram feitas várias críticas à falta de acesso da sociedade civil organizada aos eventos principais, bem como a falta de diálogo entre as lideranças mundiais e as diversas organizações da sociedade civil presentes ao evento, que consideraram que seus pleitos não foram ouvidos. Neste sentido, a Cúpula dos Povos, evento paralelo organizado pela sociedade civil e suas diversas organizações, se apresentou como contraponto à Conferência e aos temas por ela debatidos, criticando seus objetivos e temas principais, além da histórica falta de ações efetivas dos Estados e organismos internacionais na efetivação do desenvolvimento sustentável. Nas palavras da própria Cúpula dos Povos: “Nestas duas décadas, a falta de ações para superar a injustiça social ambiental tem frustrado expectativas e desacreditado a ONU. A pauta prevista para a Rio+20 oficial – a chamada “economia verde” e a institucionalidade global – é considerada por nós como insatisfatória para lidar com a crise do planeta, causada pelos modelos de produção e consumo capitalistas”. (CÚPULA DOS POVOS, 2012).

¹⁹ “Renewing political commitment.”

²⁰ “Engaging major groups and other stakeholders.”

migrantes e famílias, bem como pessoas idosas e pessoas com deficiências. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012a, tradução nossa).²¹

O documento final desta Conferência é bastante criticado, por supostamente não apresentar metas ou novos compromissos específicos para a efetivação do desenvolvimento sustentável, apresentando uma reciclagem de metas e compromissos anteriores.²² Da mesma maneira o documento não traz avanços em relação aos demais documentos analisados no que se refere ao tema da participação popular.

Tendo em vista a importância do Princípio 10 da Declaração do Rio, também na Rio+20, dez países da América Latina e do Caribe assinaram uma Declaração sobre a sua aplicação.²³ Através desta Declaração os países signatários se comprometeram a criar e executar um plano de ação nos anos de 2012 a 2014, tendo o apoio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) como secretaria técnica, para avançar na consecução de um convênio regional ou outro instrumento. A Declaração sobre a aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento assinala os benefícios da participação:

Nós também reconhecemos e enfatizamos que os direitos de acesso à informação, participação e justiça em questões ambientais são essenciais para a promoção do desenvolvimento sustentável, da democracia e de um ambiente saudável, e proporcionam vários benefícios, tais como: ajudar a tomar melhores decisões e implementá-las de forma mais eficaz, envolver o público nas questões ambientais, a prestação de contas e transparência na gestão pública, e facilitar uma mudança nos padrões de produção e consumo. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012b, tradução nossa).²⁴

²¹ “We underscore that broad public participation and access to information and judicial and administrative proceedings are essential to the promotion of sustainable development. Sustainable development requires the meaningful involvement and active participation of regional, national and subnational legislatures and judiciaries, and all major groups: women, children and youth, indigenous peoples, non-governmental organizations, local authorities, workers and trade unions, business and industry, the scientific and technological community, and farmers, as well as other stakeholders, including local communities, volunteer groups and foundations, migrants and families, as well as older persons and persons with disabilities.”

²² A título de exemplo, registre-se que a palavra “reafirmamos” (reaffirm) aparece 59 vezes no documento, enquanto a palavra “renovamos” (renew) aparece 10 vezes.

²³ A Declaração sobre a aplicação do princípio 10 da Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi assinada pelos governos do Chile, Costa Rica, Equador, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai. O Brasil aderiu à Declaração na Primeira reunião dos pontos focais designados pelos governos dos países signatários da Declaração, realizada em 06 e 07 de novembro de 2012, no CEPAL.

²⁴ “Asimismo, reconocemos y subrayamos que los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental son esenciales para la promoción del desarrollo sostenible, de la democracia y de un medio ambiente sano, y aportan múltiples beneficios tales como: contribuir a tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente; involucrar al público respecto de los problemas ambientales; aportar a la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública; y facilitar un cambio en los patrones de producción y consumo.”

Ainda sobre o princípio da participação, é relevante ressaltar o trabalho do *International Council on Mining and Metals* (ICMM), fórum sediado em Londres, na Inglaterra, que reúne 22 das maiores empresas de mineração do mundo e 34 associações de mineração nacionais e regionais de vários países.²⁵ Seu objetivo principal é aprimorar as formas como atuam as companhias do setor para aumentar o desempenho de desenvolvimento sustentável destas companhias.

Todos os membros do ICMM devem implementar a sua Política de Desenvolvimento Sustentável, composta por 10 princípios, e desenvolvida após um processo de dois anos de consulta às partes interessadas para identificar as questões-chave relacionadas à mineração e ao desenvolvimento sustentável. O progresso de cada companhia deve ser por ela mesma declarado, além de medido através de auditorias independentes. (INTERNATIONAL COUNCIL ON MINING AND METALS, 2013b).

Entre os princípios desta política, o Princípio 9 prevê: “Contribuir para o desenvolvimento social, econômico e institucional das comunidades em que operamos” (INTERNATIONAL COUNCIL ON MINING AND METALS, 2013c, tradução nossa)²⁶, incluindo as seguintes atividades:

- Envolver logo que possível, as prováveis partes afetadas para discutir e responder a questões e conflitos relativos à gestão dos impactos sociais;
- Garantir que os sistemas apropriados estão disponíveis para a interação permanente com as partes afetadas, certificando-se de que as minorias e outros grupos marginalizados têm meios de engajamento equitativos e culturalmente apropriados;
- Contribuir para o desenvolvimento das comunidades através do desenvolvimento de projetos durante o encerramento, em colaboração com as comunidades anfitriãs e seus representantes;
- Incentivar parcerias com governos e organizações não governamentais para assegurar que os programas (como saúde comunitária, educação, desenvolvimento de negócios local) sejam bem projetados e efetivamente realizados;
- Promover o desenvolvimento econômico e social, buscando oportunidades para combater a pobreza. (INTERNATIONAL COUNCIL ON MINING AND METALS, 2013c, tradução nossa).²⁷

²⁵ Entre as companhias membras do ICMM, com atuação de destaque no Brasil podem ser citadas: Anglo American, AngloGold Ashanti, Rio Tinto e Vale, dentre outras. O Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), associação privada nacional representativa de empresas e instituições que atuam na indústria da mineração, é também membro do ICMM. (INTERNATIONAL COUNCIL ON MINING AND METALS, 2013a).

²⁶ “Contribute to the social, economic and institutional development of the communities in which we operate.”

²⁷ “Engage at the earliest practical stage with likely affected parties to discuss and respond to issues and conflicts concerning the management of social impacts; Ensure that appropriate systems are in place for ongoing interaction with affected parties, making sure that minorities and other marginalized groups have equitable and culturally appropriate means of engagement; Contribute to community development from project development through closure in collaboration with host communities and their representatives; Encourage partnerships with governments and non-governmental organizations to ensure that programs (such as community health,

Com vistas a orientar seus membros na efetiva aplicação destas diretrizes e atividades o ICMM realiza uma série de publicações, das quais se destaca o *Community Development Toolkit*, ou “Kit de Ferramentas para o Desenvolvimento de Comunidades”, que é um documento com orientações práticas para todos os estágios do processo de desenvolvimento de relações com a comunidade, considerando a construção, a operação, o descomissionamento e o fechamento, incluindo o cenário pós-fechamento dos empreendimentos minerários, com a finalidade de promover relações de trabalho construtivas e alianças entre as comunidades, empresas e governos. Verifica-se dessa forma, uma iniciativa do próprio setor, em prover diretrizes e princípios para envolvimento e engajamento das partes interessadas nos projetos de mineração, para discutir as questões ambientais deles decorrentes.

Passando à análise da efetivação da participação, para tanto são necessários dois elementos fundamentais, atuando numa relação de complementaridade: a informação e a educação ambiental. (FIORILLO, 2010, p. 119)²⁸. O acesso à informação é necessário, sobretudo, para conhecimento dos impactos ambientais e medidas práticas para a manutenção do equilíbrio ambiental:

É que os cidadãos com acesso à informação têm melhores condições de atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e idéias e de tomar parte ativa nas decisões que lhes interessam diretamente. (MILARÉ, 2005, p. 163).

Sobre o acesso a informações para a tomada de decisões, assim dispõe a Agenda 21, em seu capítulo 40:

No desenvolvimento sustentável, cada pessoa é usuário e provedor de informação, considerada em sentido amplo, o que inclui dados, informações e experiências e conhecimentos adequadamente apresentados. A necessidade de informação surge em todos os níveis, desde o de tomada de decisões superiores, nos planos nacional e internacional, ao comunitário e individual. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992b).

Entretanto, os processos de informação devem ser capazes de trazer não apenas informações, mas uma conscientização mais ampla aos indivíduos de uma comunidade, se apresentando como um processo de redefinição da cidadania:

education, local business development) are well designed and effectively delivered; Enhance social and economic development by seeking opportunities to address poverty.”

²⁸ No mesmo sentido, dispõem Milaré (2005, p. 163) e Sampaio (2003, p. 81).

Uma ação que vise meramente a proporcionar as informações necessárias para que os indivíduos exerçam sua cidadania, não é também eficaz se feita isoladamente. Em se tratando de sociedade com um histórico de ausências na esfera política, a cidadania (que se dá com a prática) somente poderá ser alcançada por meio de um processo de mobilização social contínuo, sendo inevitável para o seu sucesso, a sensibilização dos mesmos. (BIZAWU; CARNEIRO, 2010, p. 116).

Atualmente já há uma infinidade de dados e informações que podem ser utilizados na gestão do desenvolvimento sustentável. Entretanto, encontrar a informação adequada no momento preciso e de forma pertinente pode também ser um desafio. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992b). O acesso a informações ambientais pode se dar pelos canais de comunicação formais – jornais, rádio, televisão – e outros meios a que o cidadão tenha acesso, mas também através de processos de educação ambiental, formais ou não formais.

A educação ambiental se apresenta também como uma importante forma de conscientização da sociedade sobre as questões ambientais, estimulando a formação de comportamentos positivos em relação ao meio ambiente e à utilização de seus recursos. Esta deve ser direcionada a todos, mediante os processos de ensino formal, em todos os níveis, como um assunto interdisciplinar, e através do ensino não formal, em ações promovidas pelo Estado e pela sociedade civil, sobretudo através dos meios de comunicação. (CAMPOS, 2012, p. 5).

A educação ambiental propõe uma nova visão do ser humano e sua responsabilidade no trato com a natureza, propondo posturas mais éticas de integração e participação, de forma que cada um é incentivado ao exercício da cidadania plena:

A Educação Ambiental destaca-se como um dos principais instrumentos capazes de integrar a sociedade civil, a sociedade científica e o Estado, proporcionando o conhecimento sobre os impactos causados pelo homem no meio ambiente e a conscientização sobre a necessária remodelação desta relação. (CAMPOS, 2012, p. 5).

Dessa forma, os processos de informação e educação ambiental qualificam a participação da sociedade civil, que, através do acesso às informações necessárias à real compreensão das questões ambientais e da conscientização de seu papel e suas responsabilidades na gestão destes problemas, pode contribuir de fato na implementação de ações em prol do desenvolvimento sustentável.

3 A PARTICIPAÇÃO NO ORDENAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO

Neste capítulo, analisa-se o ordenamento jurídico brasileiro, de maneira a verificar se o mesmo apresenta um regime de governo que possa ser chamado de democrático-participativo, bem como se as previsões legais e constitucionais se aproximam dos contornos de um possível Estado Democrático de Direito Socioambiental. Partindo do texto constitucional e, em seguida, analisando-se as normas jurídicas federais e estaduais de Minas Gerais, são estudadas as diversas previsões de materialização do princípio da participação no ordenamento brasileiro, sobretudo as previsões específicas sobre a participação no licenciamento ambiental. Nesta análise, aprofunda-se no exame da mineração e suas características especiais, relacionando estas distinções às possibilidades da participação em empreendimentos minerários, para controle dos seus aspectos e impactos socioambientais.

3.1 A democracia participativa no ordenamento constitucional brasileiro

A República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito nos termos do art. 1º da Constituição da República de 1988. Além disso, seu preâmbulo²⁹ define a Assembleia Nacional Constituinte como uma reunião dos representantes do povo brasileiro para a instituição de um Estado Democrático. Ainda que houvesse dúvidas a respeito, o parágrafo único do referido artigo as eliminaria por completo, uma vez que, conforme salienta Moraes (2002, p. 25), o Estado Brasileiro seria fundado no princípio da soberania popular, requisito inerente à própria conceituação de democracia, já abordada anteriormente:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

²⁹ Conforme alguns teóricos (BONAVIDES, 2003; DEXHEIMER, 2006), o Preâmbulo pode e deve ser utilizado como critério interpretativo, pois transmite valores, embora possa possuir redação composta de conceitos mais sentimentais. Neste sentido: “a teoria constitucional da democracia participativa requer, por igual, que se destaque a importância do Preâmbulo - dantes, para os juristas do positivismo clássico, mero texto introdutório, de inspiração programática, vazado em linguagem retórica e emocional, e dirigido menos à inteligência que à sensibilidade de seus destinatários, sendo, quando muito, uma espécie de selo moral e ideológico das instituições criadas e introduzidas pelo constituinte.” (BONAVIDES, 2003, p. 39).

Entre os incisos do artigo anterior é possível perceber os princípios sobre o qual se funda o Estado Democrático de Direito Brasileiro. Primeiramente, ressalta-se a dignidade da pessoa humana, que é “um valor supremo, que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida.” (SILVA, 2002, p. 105). Dessa forma, a dignidade da pessoa humana nos permitiria afirmar que a democracia brasileira objetiva uma democracia material e concreta, dada a densificação valorativa de sua relação com a garantia efetiva dos direitos fundamentais.

Entre os outros fundamentos da democracia brasileira está a cidadania, em sentido mais amplo do que o de simples titular de direitos políticos, qualificando os participantes da vida do Estado e reconhecendo que os indivíduos são pessoas que integram a sociedade estatal, cujo funcionamento está vinculado à sua vontade.

Por fim, o pluralismo político, que também encontra guarida no preâmbulo constitucional, se refere à opção constitucional por uma sociedade que respeite a pessoa humana e sua liberdade, reconhecendo a sua característica conflitiva, oriunda da necessidade de concertação de interesses diversos e contraditórios. Conjugada com a concepção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I da Constituição da República de 1988), o pluralismo aponta para uma realidade humanista de fundo igualitário, além de enraizar a liberdade na estrutura social, qualificando a democracia constitucionalmente adotada. (SILVA, 2002, p. 143-145).

A democracia brasileira tem viés representativo, conforme previsto no já analisado parágrafo único do art. 1º, que prevê o exercício do poder popular por meio de representantes eleitos. A representação encontra disciplina no Capítulo IV do texto constitucional brasileiro vigente, intitulado “Dos Direitos Políticos”, onde o art. 14 prevê em seu *caput* o exercício da soberania popular pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos.

Dessa forma, são previstos no texto constitucional, especialmente nos arts. 14 a 17, um conjunto de instituições que disciplinam o processo político representativo, tais como: o direito de voto, que inclusive é objeto de cláusula pétrea, nos termos do art. 60, §4º; as eleições; o sistema eleitoral; e os partidos políticos.

As eleições periódicas e formais para a escolha de representantes, oriundos de diversos partidos, por meio do sufrágio universal direto, secreto e periódico, têm encontrado ocorrência regular no Brasil, sendo raros eventuais episódios em sentido contrário. Entretanto, aqui também se percebe os mesmos sintomas da crise das democracias representativas atuais,

conforme apontado por alguns autores (BONAVIDES, 2003, p. 282; SOUZA, 2006a, p. 326-328), onde tais eleições não ultrapassariam uma função meramente designatória, prescindindo as autoridades e decisões governamentais de legitimidade.

A Constituição brasileira combina formas de representação e participação direta, tendendo assim, para a democracia participativa:

É o que, desde o parágrafo único do art. 1º, já está configurado, quando, aí, se diz que *todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos* (democracia representativa), *ou diretamente* (democracia participativa). (SILVA, 2002, p. 137).

No ordenamento constitucional brasileiro, a participação direta inicialmente pode ser encontrada em três institutos clássicos previstos nos incisos do art. 14, quais sejam o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, todos regulados pela Lei Federal 9.709, de 18 de novembro de 1998, que afirma que “a soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”, (BRASIL, 1998b) e também mediante estes instrumentos.

Tanto o plebiscito quanto o referendo são “manifestações propostas a decisões políticas já tomadas por representantes.” (DEXHEIMER, 2006, p. 92). Nos termos do art. 2º da Lei 9.709/98, ambos “são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.” (BRASIL, 1998b). O que diferenciaria, a princípio, as duas figuras seria o momento da convocação da participação popular para análise e manifestação sobre os atos administrativos ou legislativos elaborados pelos órgãos de Estado, com atuação dos representantes eleitos. Enquanto o plebiscito é convocado antes da aprovação do ato, cabendo aos cidadãos aprová-lo ou não (art. 2º, §1º), o referendo é convocado após a sua elaboração, cabendo ao povo a sua ratificação ou rejeição (art. 2º, §2º).

Por seu lado, o instituto da iniciativa popular, também previsto no art. 14, § 2º³⁰ e art. 29, XIII³¹, do texto constitucional, constitui-se da apresentação de um projeto de lei elaborado pela própria população, o que colocaria, em tese, os cidadãos em posição mais direta e

³⁰ “Art. 14 [...]”

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.” (BRASIL, 1988).

³¹ “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]”

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.” (BRASIL, 1988).

próxima da criação do direito. Entretanto, tendo em vista os requisitos exigidos para sua realização, este instituto tem merecido críticas, face às dificuldades que estas exigências podem apresentar³²:

O excessivo rigor exigido pelo texto constitucional inviabiliza totalmente a utilização do instrumento, fazendo com que sua prática exija parcerias com segmentos políticos e/ou com a mídia, desnaturando a finalidade participativa que encerra. (DEXHEIMER, 2006, p. 92).

Além dos instrumentos representativos e participativos tradicionais, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 adotou várias outras formas de democracia participativa, como, por exemplo, as consagradas nos artigos 10, 11, 31, §3º, 37, §3º, 74, §2º, 194, VII, 206, VI e 216, §1º, dentre outras, o que, inclusive, poderia indicar as razões pelas quais é chamada de *Constituição Cidadã*.

A constituição de 1988 ofereceu vários mecanismos de participação popular, que podem ser utilizados como referencial para a construção da democracia participativa no Brasil. A inserção de canais participativos em normas constitucionais e infraconstitucionais é um elemento importante na construção da democracia participativa no Estado de Direito do Ambiente, ainda que tais normas não se dirijam especificamente às questões ambientais, pois o simples fato de se estar estimulando a participação popular é um avanço por si só. (DEXHEIMER, 2006, p. 90-91).

Entre os direitos sociais previstos no Capítulo II do texto constitucional, o art. 10 prevê a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação. Um exemplo desta participação se dá através do Conselho Nacional de Previdência Social, órgão criado pela Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, com atribuição de estabelecer diretrizes gerais e participar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária³³. Obedecendo inclusive a outra previsão constitucional, insculpida no art. 194, VII, que prevê o caráter democrático e descentralizado da administração da previdência social, este Conselho conta com nove representantes da sociedade civil, entre eles três representantes dos

³² No momento desta pesquisa identificou-se uma Proposta de Emenda à Constituição de autoria do deputado federal Henrique Fontana (PT-RS), para diminuir a quantidade de signatários necessários para a apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular. Enquanto hoje, seriam necessárias as assinaturas de cerca de 1,4 milhão de apoiadores, equivalentes a 1% do eleitorado nacional, na proposta este número seria reduzido para 500 mil. (SENADO, 2013).

³³ Outro exemplo que pode ser mencionado é o Conselho Nacional do Trabalho, órgão regulado pelo Decreto 1.617, de 4 de setembro de 1995, com atribuições de participar da formulação das políticas públicas da área do trabalho, promovendo e supervisionando sua execução, e que conta com seis representantes de entidades dos trabalhadores e seis representantes de entidade dos empregadores.

aposentados e pensionistas, três representantes dos trabalhadores em atividade e três representantes dos empregadores (art. 3º, II da Lei 8.213/91).

Já o art. 11 do texto constitucional prevê a eleição de um representante dos trabalhadores, em empresas com mais de duzentos empregados, com a finalidade de discussão e entendimento com os empregadores, naquilo que lhes disser respeito.

Ambas as previsões visam um aumento da participação dos cidadãos na gestão administrativa trabalhista, sendo que, no caso específico, os trabalhadores se tornam presentes nas organizações e processos de decisão que possam interferir em seus direitos.

No capítulo IV da Constituição, há a previsão da participação dos cidadãos na fiscalização dos municípios, através da apreciação das contas municipais, que, por este motivo, deverão anualmente ser disponibilizadas para quaisquer contribuintes interessados (art. 31, § 3º). Dessa forma, qualquer pessoa poderia exercer algum controle dos recursos públicos, podendo inclusive denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas, nos termos do § 2º do art. 74, e art. 75, *caput*, ambos do texto constitucional, dispositivos que também reforçam o papel do cidadão no controle das contas públicas, não apenas as municipais.

Já o art. 37, § 3º, da Constituição brasileira prevê a disciplina, através de lei, das formas de participação do usuário na administração pública. (BRASIL, 1988). O inciso I deste dispositivo prevê a participação dos usuários dos serviços públicos em geral na fiscalização destes serviços, sobretudo através de reclamações, devendo ser asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços. (BRASIL, 1988). Dessa forma, o art. 33 da Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, corrobora o previsto no texto Constitucional, ao dispor que cada regulamento de serviço público deve prever as formas de participação da população na gestão do serviço, nos seguintes termos:

Art. 33. Em cada modalidade de serviço público, o respectivo regulamento determinará que o poder concedente, observado o disposto nos arts. 3º e 30 da Lei no 8.987, de 1995, estabeleça forma de participação dos usuários na fiscalização e torne disponível ao público, periodicamente, relatório sobre os serviços prestados. (BRASIL, 1995).

Já o inciso II prevê o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, garantindo assim o acesso à informação que, conforme já salientado, é requisito primordial para garantir uma participação informada e qualificada. Este inciso,

devido a pressões por uma maior transparência estatal, foi tardiamente regulamentado pela Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regulamenta o acesso à informação pública e atualmente ainda encontra dificuldades de implantação³⁴.

Finalmente, o inciso III do § 3º do art. 37 da Constituição da República de 1988 exige a regulamentação da possibilidade da representação pelos cidadãos contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Já na seção específica sobre educação, inciso VII do art. 206, a Constituição prevê a gestão democrática do ensino público como um dos princípios do ensino. Ao regulamentar estes dispositivos, a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, também conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB), prevê a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico das escolas, bem como a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996).

Sobre a proteção ambiental, o texto constitucional traz duas previsões específicas relacionadas à participação. O art. 216, ao tratar da proteção ao patrimônio cultural brasileiro³⁵, dispõe em seu § 1º que a proteção se dará com a colaboração da comunidade, sendo que, conforme aponta Miranda (2006, p. 39) essa participação pode se dar por meio da “participação dos diferentes grupos sociais na formulação e execução da política de preservação dos bens culturais.” Neste sentido, este mesmo autor aponta como mecanismos de participação na proteção do patrimônio cultural, a interferência no processo legislativo, através dos instrumentos já analisados, o uso de instrumentos judiciais, como ações populares e ações civis públicas e a participação nos Conselhos Deliberativos do Patrimônio Cultural e órgãos colegiados, dentre outros. (MIRANDA, 2006, p. 38-39).

Por fim, o art. 225, prevê a proteção do meio ambiente, condicionado ao dever do Poder Público e da coletividade de defendê-lo e preservá-lo (BRASIL, 1988), sendo que a previsão de um dever coletivo de proteção ambiental institui a participação dos cidadãos na gestão coletiva do bem ambiental.

Estas previsões do direito de participação não exaurem a carga participativa do texto constitucional e tão pouco asseguram a construção da democracia participativa no Brasil, que,

³⁴ Para verificar as diversas dificuldades encontradas pela sociedade brasileira para efetivação deste novo regulamento democrático, sugere-se consultar o sitio do Jornal Estado de São Paulo, que compila diversas notícias sobre o tema, quase todas relacionadas a estes obstáculos: <http://blogs.estadao.com.br/publicos/tag/lei-de-acesso-a-informacao>.

³⁵ Neste trabalho, adota-se um conceito mais amplo de meio ambiente, que abrange, dentro do chamado “meio ambiente cultural”, a proteção do patrimônio cultural, que, assim como qualquer bem ambiental, é essencial à sadia qualidade de vida, devendo, dessa forma, também ser defendido e preservado. Dessa forma, este trabalho se filia a uma visão unitária do meio ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais. No mesmo sentido: Silva (2010, p. 19-20), Fiorillo (2010, p. 382) e Miranda (2006, p. 12).

requer um exercício efetivo da participação democrática. Entretanto, conferem ao Estado Democrático uma densa tutela jurídica e solidificam o valor da democracia. (DEXHEIMER, 2006, p. 93-94).

3.2 O Estado Democrático Brasileiro e o paradigma do Estado Democrático de Direito Socioambiental

Sobre a proteção ambiental prevista nos textos constitucionais, dispõe Leite:

O status que uma Constituição confere ao ambiente pode denotar ou não maior proximidade do Estado em relação à realidade propugnada pelo conceito de Estado de Direito Ambiental, haja vista que o aspecto jurídico é muito importante para a configuração e para a solidificação de estruturas efetivas, no âmbito do Estado e da sociedade, que visem à proteção do ambiente. (LEITE, 2010, p. 175).

Dessa forma, fica evidente a aproximação do Estado Brasileiro ao paradigma emergente de um Estado Democrático de Direito Socioambiental, uma vez que, no texto constitucional em vigor, o meio ambiente é protegido tanto na condição de um direito de todos, como também na condição de um dever do Poder Público e da coletividade de defendê-lo e preservá-lo:

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

Além disso, o art. 170 da Constituição da República de 1988³⁶ consagra o princípio do desenvolvimento sustentável, ao condicionar o exercício das atividades econômicas à defesa ambiental. Este princípio, uma vez inserido no texto constitucional, baliza a tensão

³⁶ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

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

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

permanente existente entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico, colocando a preservação do meio ambiente como um norte para a efetivação dos direitos fundamentais no exercício da atividade produtiva.

Dessa forma, um possível Estado Democrático de Direito Socioambiental brasileiro deveria regular as atividades econômicas, ajustando-as aos princípios constitucionais, de maneira a alcançar o desenvolvimento sustentável:

A ordem econômica constitucionalizada no art. 170 da Carta da República, com base também nos demais fundamentos constitucionais que lhe constituem e informam, expressa um capitalismo socioambiental, capaz de compatibilizar a livre iniciativa, a autonomia privada e a propriedade privada com a proteção ambiental e a justiça ambiental (e também social), tendo como o seu norte normativo "nada menos" do que a realização de uma vida humana digna e saudável (e, portanto, com qualidade ambiental) a todos os membros da comunidade estatal. (FENSTERSEIFER, 2008).

Do conteúdo do mencionado art. 170 se extraem as balizas principiológicas da atividade econômica, entendidas por alguns teóricos (STACZUK; FERREIRA, 2012, p. 106) como “ecossocializantes”: a função social da propriedade (artigo 170, inciso I), a defesa do consumidor (artigo 170, inciso V), a defesa do meio ambiente (artigo 170, inciso VI), a redução de desigualdades regionais e locais (artigo 170, inciso VII).

A partir destes princípios e considerados os objetivos fundamentais elencados no artigo 3º do texto constitucional³⁷, observa-se que um Estado Democrático de Direito Socioambiental brasileiro possuiria como objetivo último a dignidade da pessoa humana, tanto em sua dimensão social, quanto em sua dimensão ecológica (FENSTERSEIFER, 2008), visando a construção material dos requisitos necessários à sua realização, incluindo aí a manutenção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida.

Sobre a correlação entre os objetivos do Estado brasileiro e a proteção ambiental discorrem Stacruz e Ferreira:

Para que se possa falar em sociedade livre, justa e solidária é imprescindível assegurar um ambiente onde inexistam iniquidades de ordem ecossocioeconômicas, inclusive numa perspectiva intergeracional. Ademais, o citado dispositivo continua fiel a esta concepção inaugural até seus derradeiros incisos, uma vez que enfatiza os compromissos de erradicação da pobreza e da marginalização e a redução de

³⁷ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (BRASIL, 1988).

desigualdades sociais (inciso II), além da promoção de toda a sociedade, coibindo qualquer tipo de tratamento desrespeitoso, prejudicial a qualquer pessoa (inciso IV). Por fim, verifica-se que todos estes comandos normativos possuem um mesmo ponto de convergência: a dignidade da pessoa humana. Um valor supremo consagrado no Estatuto Jurídico Fundamental, sob a forma de fundamento maior. (STACZUK; FERREIRA, 2012, p. 106).

Entre os princípios formadores de um Estado Democrático de Direito Socioambiental brasileiro, alguns possuem previsão constitucional, o que favorece a sua aplicação, pois, ao estarem positivados em norma de hierarquia superior, passam a orientar o ordenamento como um todo, exigindo a criação e aplicação de normas infraconstitucionais conforme o seu conteúdo. Além disso, os princípios constitucionalizados passam a contar com uma rigidez formal, sendo que suas alterações, em tese, poderiam ocorrer apenas através de um processo legislativo especial, com quórum qualificado, o que dificultaria a sua supressão ou modificação. (SAMPAIO, 2003, p. 85-86). Como exemplos, identificam-se os seguintes princípios, com a correspondente menção dos dispositivos a partir dos quais se reputa esta constitucionalização: o princípio da precaução e da prevenção (art. 225, § 1º, II, IV e V); o princípio da cooperação (art. 4º, IX e art. 225); o princípio da equidade intergeracional (art. 225, *caput*); o princípio da responsabilização (art. 225, § 3º); e o princípio do desenvolvimento sustentável (art. 225, *caput* e art. 170, VI).

Por fim, um Estado Democrático de Direito Socioambiental brasileiro também contemplaria o princípio democrático da participação, insculpido no *caput* do artigo 225 do texto constitucional e que recebe contornos especiais, pois, conforme já mencionado, constitui tanto um direito, quanto um dever:

O direito de participação nos processos decisórios ambientais, pelas suas feições coletivistas, é par de um dever correlato. A própria Constituição brasileira imputa à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (art. 225). (SAMPAIO, 2003, p. 80).

A participação ambiental é um direito relacionado ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, do qual todos os cidadãos são titulares. Sendo o meio ambiente um direito difuso, tem direito o cidadão a partilhar da gestão do patrimônio comum, podendo, portanto, opinar na elaboração e execução das políticas públicas ambientais.

Entretanto, a participação ambiental não recebeu previsão mais expressa e direta no texto constitucional, diferentemente da proteção ao patrimônio cultural³⁸ ou da seguridade social³⁹. (OLIVEIRA, 2005, p. 384).

O dever de proteção ambiental recebeu detalhamento apenas no que se referem às atribuições do poder público, para o qual o texto constitucional dispõe, no §1º do artigo 225, as incumbências mínimas na efetivação do direito constitucional ao meio ambiente.

Dessa forma, não há maiores prescrições constitucionais acerca da participação ambiental da sociedade civil. Esta se dá de diferentes maneiras, das quais merece destaque o dever jurídico abrangente de proteção e preservação ambiental e o direito de opinar na elaboração e execução das políticas públicas. A regulamentação destas formas de participação ambiental ocorre em normas de hierarquia inferior ao texto constitucional brasileiro, sobre as quais se discorre a seguir, quando serão abordadas as diferentes formas de participação ambiental.

3.3 A participação na legislação federal brasileira e na legislação do Estado de Minas Gerais (MG)

A participação na questão ambiental poderia se dar de várias formas, variando conforme as relações dos indivíduos e grupos sociais com os diversos poderes estatais, podendo ocorrer nos processos de elaboração legislativa de normas ambientais, através dos já analisados institutos da iniciativa popular, referendo e plebiscito, na formulação e execução de políticas ambientais pelo Executivo ou ainda na atuação direta através do Judiciário.

A participação da sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas pode se dar através da integração de órgãos colegiados afetos à matéria, propiciando um maior controle social sobre as políticas públicas ambientais. Esta forma de participação é considerada uma conquista democrática da sociedade e permitiria a sensibilização e mobilização social, além de uma maior visibilidade das organizações socioambientais. (AGRA FILHO, 2010, p. 353). Os órgãos colegiados são considerados instâncias apropriadas para os debates democráticos e participativos:

³⁸ “Art. 216. § 1º - O Poder Público, **com a colaboração da comunidade**, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

³⁹ “Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...]

II - **participação da população**, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Os Conselhos de Meio Ambiente no Brasil, em maior ou menor grau, constituem-se em foros com participação governamental e de vários segmentos da sociedade civil, de forma bastante pluralista, nos quais a discussão dos contrários é o maior ganho. (RIBEIRO, 2006, p. 52).

Estes órgãos colegiados geralmente têm atribuições relacionadas à formulação, ao acompanhamento e à avaliação das políticas de proteção ao meio ambiente. Entre tais atribuições encontra-se a elaboração de direito novo, através da competência para criação e revisão de normas ambientais, que podem dispor sobre: padrões ambientais, relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente; regras e critérios para concessão dos atos autorizativos ambientais, inclusive dispor sobre a relação de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras passíveis de licenciamento; classificação das atividades por porte e potencial poluidor; requisitos para o licenciamento ambiental; dentre outros temas.

Além disso, estes órgãos colegiados, geralmente estruturados sob o nome de Conselhos de Meio Ambiente, também possuem comumente competência para decidir recursos contra as multas e outras penalidades administrativas impostas, além de, em alguns casos, possuírem ainda a competência para analisar, orientar e licenciar a implantação e a operação de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente⁴⁰.

Conforme apontado por Ribeiro (2006), nas décadas de 80 e 90, foram implantados em todos os estados da federação Conselhos Estaduais de Meio Ambiente nestes moldes, tendo como resultado expressivo a mobilização e motivação dos diversos segmentos governamentais e não governamentais, além de um

[...] aumento significativo da consciência ambiental no Brasil, decorrente da participação de vários setores de governo e da sociedade civil nas discussões dos conselhos e os reflexos indiretos das ações desses conselheiros, que se tornaram agentes de transformação social. (RIBEIRO, 2006, p. 54).

A inclusão dos cidadãos na participação em órgãos colegiados já estava prevista na Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e que, em sua redação original⁴¹, previa no art. 7º, parágrafo único, alíneas “b”, “c” e “d”, a

⁴⁰ É o caso do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) de Minas Gerais, que realiza estas atividades por meio de suas Unidades Regionais Colegiadas (URCs), unidades descentralizadas do Conselho e encarregadas do licenciamento no âmbito de sua atuação territorial.

⁴¹ Este dispositivo posteriormente foi alterado pela Lei nº. 7.804, de 18 de julho de 1989, que transformou o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) em Conselho Superior do Meio Ambiente (CSMA),

participação no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) de membros de confederações patronais e confederações de trabalhadores, de órgãos de classe e órgãos científicos relacionados à questão ambiental e de representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e combate à poluição.

A Constituição Estadual de Minas Gerais, assim como outras Constituições Estaduais⁴², inspirando-se no exemplo do Plenário do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), estabeleceu, no inciso IX, do § 1º do seu art. 214, a obrigatoriedade de participação da sociedade civil no órgão colegiado ambiental, responsável pelo estabelecimento de normas regulamentares e técnicas, padrões e demais medidas de caráter operacional para proteção do meio ambiente e controle da utilização racional dos recursos ambientais no Estado. “Claramente, tais dispositivos visavam a viabilizar a participação popular no processo de decisão sobre questões de gestão ambiental”. (OLIVEIRA, 2005, p. 384).

Embora inicialmente tenha havido uma preocupação em garantir a presença majoritária da representação governamental (RIBEIRO, 2006, p. 54), tendo em vista as atribuições destes órgãos colegiados e os pressupostos de igualdade entre as partes e de simetria de interesses, a composição dos órgãos colegiados é hoje, em regra, estruturada sob uma ideia paritária, contemplando igualmente os diferentes setores da sociedade e do Estado. (PINTO; MENDES, 2012, p. 5336).

disposição que, posteriormente, foi revogada pela Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990. Atualmente a composição do CONAMA é prevista no Decreto nº. 99.274, de 6 de junho de 1990.

⁴² Os seguintes textos constitucionais estaduais também dispuseram sobre uma composição paritária dos referidos conselhos de meio ambiente: Constituição do Amazonas, art. 220, § 1º; Constituição da Bahia, art. 213, § 1º, que posteriormente foi revogado pela Emenda nº 07, de 18 de janeiro de 1999; Lei Orgânica do Distrito Federal, art. 27 do ADT; Constituição do Maranhão, art. 40 do ADCT; Constituição do Mato Grosso, art. 267; Constituição de Pernambuco, art. 208; Constituição do Rio de Janeiro, art. 261, § 1º, inciso XXII e Constituição de Santa Catarina, art. 14, inciso I. Merecem destaque, ainda, a Constituição do Pará, que estabelece no art. 255, inciso VIII, a criação de um Conselho colegiado específico para a defesa do meio ambiente, com a participação majoritária de representantes da sociedade civil organizada, e a Constituição da Paraíba que, em seu art. 230, estabelece um Conselho formado na proporção de um terço de representantes do Estado, um terço de representantes de entidades ambientais e um terço de representantes do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA) da Paraíba. Para outras disposições gerais sobre a participação da sociedade civil na gestão ambiental consultar: a Constituição do Alagoas, art. 313; Constituição do Ceará, art. 264, § 1º; Lei Orgânica do Distrito Federal, art. 279, inciso XIX e arts. 282, 289, 291 e 306; Constituição do Espírito Santo, art. 186, parágrafo único, inciso IX e art. 187, caput e § 5º; Constituição do Mato Grosso do Sul, art. 222, § 1º e § 2º, inciso VI; Constituição do Maranhão, art. 241, inciso VIII; Constituição do Mato Grosso, art. 263, parágrafo único, incisos IV e VI e art. 266; Constituição do Pará, art. 253; Constituição do Paraná, art. 207, § 1º, incisos V e IX; Constituição de Pernambuco, art. 207, art. 209, inciso X e art. 215; Constituição do Piauí, art. 237, § 1º, incisos IV e VII, § 6º, alínea “d” e § 9º; Constituição da Paraíba, art. 227, incisos IV e V e art. 228, § 1º; Constituição do Rio de Janeiro, art. 261, § 1º, inciso VII, alínea “d” e incisos X, XIII, XIV, XVI e XX; Constituição do Rio Grande do Norte, art. 150, § 1º, incisos IV e VII e § 10º; Constituição do Rio Grande do Sul, art. 251, § 1º, incisos IV, V e IX e art. 256; Constituição do Rondônia, art. 219, caput e inciso VIII; Constituição de São Paulo, art. 191, art. 192, § 2º, art. 193, caput e incisos V, XV e XVIII, art. 205, VI e art. 294; Constituição de Santa Catarina, art. 182, V, VII e VIII e § 1º e art. 185; Constituição do Sergipe, art. 232, § 1º, incisos IV, XI, XII e XIX, § 2º e § 7º; Constituição do Tocantins, art. 110, incisos V, VII e IX.

Em Minas Gerais, o plenário do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM)⁴³, órgão colegiado responsável por deliberar sobre as diretrizes, políticas, normas regulamentares e técnicas para a preservação e conservação do meio ambiente e dos recursos naturais, hodiernamente possui uma composição que pode, a princípio, ser considerada paritária, com 18 membros do poder público⁴⁴ e 18 membros da sociedade civil⁴⁵. Entretanto, desde a sua gênese, o COPAM é saudado por seu suposto caráter democrático:

Foi somente em Minas Gerais, com a criação do COPAM, em 29 de abril de 1977, que surgiu um colegiado normativo e deliberativo com a participação da sociedade civil de uma forma mais ampla, incluindo representantes de entidades ambientalistas, ensejando maior controle social na formulação e implementação da política pública de meio ambiente.

[...]

O colegiado de Minas Gerais inovava ao incluir a participação da representação de entidade ambientalista e do Poder legislativo, além de grande representação do meio científico.

Ressalta-se ainda a participação minoritária do executivo estadual (7) de um total de dezesseis conselheiros. O pluralismo das representações, inclusive do ponto de vista partidário – uma vez que nem sempre o parlamentar pertencia ao partido do governo – induzia ao desenvolvimento da arte de negociar, de administrar conflitos, de construir um pacto que permitisse a utilização racional dos recursos naturais renováveis e não-renováveis, compatibilizando o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente. (RIBEIRO, 2006, p. 50-51).

⁴³ O Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) de Minas Gerais é atualmente regido pela Lei Estadual Delegada 178, de 29 de janeiro de 2007 e pelo Decreto Estadual 44.667, de 3 de dezembro de 2007.

⁴⁴ “Art. 20. - O Plenário do COPAM é composto pelos seguintes membros: I - membros do Poder Público: a) o Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que é seu Presidente; b) o Secretário de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento; c) o Secretário de Estado de Cultura; d) o Secretário de Estado de Educação; e) o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão; f) o Secretário de Estado de Saúde; g) o Secretário de Estado de Transportes e Obras Públicas; h) o Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana; i) o Secretário de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; j) o Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico; l) o Secretário de Estado de Fazenda; m) o Secretário de Estado Extraordinário para Assuntos de Reforma Agrária; n) o Secretário de Estado Extraordinário para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas; e o) o Chefe do Estado Maior da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais; p) o Procurador-Geral de Justiça; q) o Presidente da Comissão de Meio Ambiente da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais; r) o Superintendente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, em Minas Gerais; e s) o Presidente da Associação Mineira de Municípios.” (MINAS GERAIS, 2007).

⁴⁵ “Art. 20. - O Plenário do COPAM é composto pelos seguintes membros: [...] II - membros da sociedade civil: a) o Presidente da Associação Comercial de Minas Gerais; b) o Presidente da Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais; c) o Presidente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais; d) o Presidente do Conselho da Micro, Pequena e Média Indústria; e) o Presidente da Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Minas Gerais; f) o Diretor-Presidente do Instituto Brasileiro de Mineração; g) o Presidente da Câmara do Mercado Imobiliário de Minas Gerais; h) o Presidente da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária; i) um representante de cada uma das quatro organizações não governamentais eleitas conforme o art. 25, constituídas legalmente no Estado, para a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, incluídas no Cadastro Estadual de Entidades Ambientistas - CEEA - há pelo menos um ano; j) um representante de cada uma das três entidades eleitas conforme o art. 25, reconhecidamente dedicadas ao ensino, pesquisa, ou desenvolvimento tecnológico ou científico na área do meio ambiente e da melhoria da qualidade de vida; e l) um representante de cada uma das três entidades civis eleitas conforme o art. 25, que representem categorias de profissionais liberais ligadas à proteção do meio ambiente.” (MINAS GERAIS, 2007).

Já o CONAMA, que possui sua atual composição do plenário regulamentada pelo Decreto Federal 99.274, de 6 de junho de 1990, apesar de não possuir uma composição estritamente paritária, conta com ampla participação de segmentos da sociedade civil, com vinte e um representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil (art. 5º, VIII), além de oito representantes de entidades empresariais (art. 5º, IX) e um membro honorário indicado pelo Plenário (art. 5º, X), membro este que pode, eventualmente, ser oriundo de segmentos da sociedade, todos com direito a voto.

Os conselhos de meio ambiente são ainda considerados fator de mobilização social, o que ensejaria a organização de setores do governo e da sociedade civil para estruturar a sua participação em prol da melhoria ambiental:

O poder deliberativo é que se constitui no verdadeiro apelo para a participação dos diversos segmentos. A definição de normas e padrões para lançamento de poluentes no ar e nas águas; para a disposição de resíduos sólidos; emissão de ruídos; preservação do patrimônio natural, histórico, artístico e cultural; e critérios para as atividades de licenciamento e fiscalização ambiental são alguns exemplos de matérias que causam grande mobilização, pois seus efeitos são muito abrangentes e afetam praticamente a todos os segmentos. Saber que o grau de participação pode ser determinante nas regras do jogo que serão implantadas torna o processo altamente competitivo.

[...]

Outra questão que resulta em grande mobilização nos diversos grupos de interesse, para participação nos conselhos de meio ambiente é o poder concedente de licenças, a aplicação de penalidade ou mesmo apenas ser instância recursal nesses casos. Poder influir na concessão ou na negativa de uma autorização e na aplicação de uma multa ou na sua reconsideração é altamente motivador e mobilizador. (RIBEIRO, 2006, p. 54).

O modelo colegiado também apresentaria a vantagem de minimizar o risco de corrupção (RIBEIRO, 2006), sobretudo quando o conselho possui atribuições fiscalizatórias, tais como a aplicação de penalidades ou configuração como instância recursal. Além de envolver um maior número de pessoas nas decisões, a transparência do processo permitiria um maior controle social, o que tenderia a diminuir eventuais irregularidades.

Por fim, outro suposto benefício dos órgãos colegiados seria uma maior adesão dos participantes ao cumprimento das normas por eles elaboradas:

Por outro lado, ter participado da elaboração, ou pelo menos da aprovação, de uma norma gera a responsabilidade do compromisso de sua observância. Esse tem sido um ganho na implementação da política pública de meio ambiente no País: a participação dos diversos segmentos e, mesmo, dos contrários, na elaboração de normas e padrões e na definição de estratégias para sua implementação, tendo como foro os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. (RIBEIRO, 2006, p. 55).

Outra forma de envolvimento da sociedade civil na elaboração das normas ambientais seria através da iniciativa popular, onde os cidadãos poderiam patrocinar ações legislativas relacionadas aos temas ambientais. É o que atualmente ocorre com a iniciativa chamada “Desmatamento Zero”, formada por ONGs e movimentos sociais dos mais diversos setores, que realizam campanha para levar ao Congresso Nacional uma lei de iniciativa popular para acabar com o desmatamento no Brasil. (DESMATAMENTO..., 2013).

As já mencionadas figuras do plebiscito e do referendo também apresentam possibilidades de participação popular nas questões ambientais. Neste sentido, poderiam ser mencionadas as previsões de alguns textos constitucionais estaduais, como são exemplos os do Paraná (art. 209), de Santa Catarina (art. 185) e do Rio Grande do Sul (art. 256), cujas Constituições Estaduais determinam a necessidade de consulta plebiscitária para a construção de instalações industriais de produção de energia nuclear em seus territórios, apesar dos possíveis questionamentos sobre a constitucionalidade de tais previsões⁴⁶.

Além das demais formas de participação já mencionadas, na seara ambiental há grandes possibilidades de participação da sociedade civil no licenciamento de empreendimentos e, conseqüentemente na discussão dos impactos por eles causados, sua mitigação, controle e compensação. Sendo o licenciamento um dos instrumentos ambientais mais utilizados no contexto brasileiro, torna-se relevante perquirir as formas possíveis de participação popular em sua utilização.

3.4 A participação popular no licenciamento ambiental

Entre as incumbências mínimas do poder público na efetivação do direito constitucional ao meio ambiente, decorrentes do dever estatal de proteção ambiental, por força do princípio da prevenção, está a exigência de estudos prévios de impacto ambiental:

Art. 225 [...]

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

⁴⁶ O art. 185 da Constituição do Estado de Santa Catarina foi considerado inconstitucional na ADIN 329, com acórdão publicado em 28 de maio de 2004 e, por este motivo, foi posteriormente revogado pela Emenda Constitucional 38, de 20 de dezembro de 2004, sob o argumento de que, ao estabelecer a prévia aprovação da Assembleia Legislativa Estadual, ratificada por plebiscito, como requisito para a implantação de instalações de energia nuclear no Estado, o texto constitucional estadual invadiria a competência legislativa privativa da União, prevista no art. 22, XXVI da Constituição da República de 1988. (BRASIL, 2013b). Sob o mesmo argumento, foi suspensa a eficácia do art. 257 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em sede de medida liminar na ADIN 330, com acórdão publicado em 30 de abril de 1993 que até o momento ainda aguarda decisão final. (BRASIL, 2013c).

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade. (BRASIL, 1988).

Este dispositivo determina a necessidade de identificar quais obras ou atividades podem ser consideradas potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, sendo que, quando se enquadrarem em tal condição, um estudo prévio do impacto ambiental deverá ser exigido, sendo ainda tal estudo objeto de publicação.

Esta previsão do texto constitucional mereceu regulamentação da legislação infraconstitucional, sobretudo através da Lei 6.938, de 1981, cujos objetivos e princípios estão coadunados com o previsto na legislação constitucional, conforme pode ser observado:

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. (BRASIL, 1981).

Dentre os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente, merecem destaque o controle e o zoneamento⁴⁷ das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, previstos no inciso V. Tal controle, por força do texto constitucional, se dá através de estudos de impacto ambiental⁴⁸, que também estão previstos na Lei em questão, no art. 9º, inciso III⁴⁹, como um dos instrumentos da referida Política.

⁴⁷ O zoneamento é um instrumento de planejamento ambiental pautado por um processo de conhecimento do meio ambiente em função do seu ordenamento, apresentado através de uma representação cartográfica de áreas com características homogêneas, que visa subsidiar o planejamento e o uso e ocupação do território. (MILARÉ, 2005, p. 469).

⁴⁸ O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é uma modalidade de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), largamente incorporada no licenciamento ambiental brasileiro. Vale ressaltar que são também utilizadas em nosso país outras modalidades de Avaliação de Impacto Ambiental. Entretanto, para os fins deste trabalho estas diferenciações são irrelevantes.

⁴⁹ “Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: [...]

Entre os demais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente está o licenciamento ambiental⁵⁰, outro mecanismo de controle prévio das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, conforme previsto no art. 10 da Lei 6.938/81:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. (BRASIL, 1981).

A Lei 6.938/81 ainda dispôs em seu art. 6º sobre a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como pelas fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. (BRASIL, 1981).

Dentre estes órgãos está o já mencionado Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), responsável pela formulação da Política Nacional e das diretrizes governamentais para o meio ambiente e para os recursos ambientais. Considerando sua competência definida no art. 8º, inciso I, para estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, o CONAMA editou a Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986, com definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental e a Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que revisou os procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como um instrumento de gestão ambiental.

A Resolução CONAMA nº 001/86 estabeleceu, em seu art. 2º, *caput*, a íntima relação entre a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental, determinando que o estudo de impacto ambiental seja elaborado durante o processo de licenciamento ambiental das atividades modificadoras do meio ambiente especificadas em seus incisos:

Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente [...] (BRASIL, 1986).

III - a avaliação de impactos ambientais;" (BRASIL, 1981).

⁵⁰ "Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: [...]"

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;" (BRASIL, 1981).

Já a Resolução CONAMA nº 237/97, por seu lado, em seu art. 3º, *caput*⁵¹, vinculou o licenciamento ambiental, bem como a realização de estudos de impacto ambiental (EIA), às atividades que realizem significativa degradação do meio ambiente. Tanto é assim que, no parágrafo único do mesmo artigo, a norma determina aos órgãos ambientais competentes que, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definam os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento. (BRASIL, 1997).

O licenciamento é assim um instrumento de controle que permite verificar a “possibilidade e a regularidade de toda e qualquer intervenção projetada sobre o meio ambiente considerado”. (MILARÉ, 2005, p. 533). Tendo o desenvolvimento sustentável como norte, o licenciamento possibilitaria compatibilizar a realização das intervenções com a preservação do equilíbrio ecológico.

No Brasil, o licenciamento obedece a um modelo trifásico, sendo que o Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

- I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;
- II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e
- III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação. (BRASIL, 1990).

Todas estas fases de licenciamento são concatenadas, dependendo a licença seguinte do cumprimento do que foi examinado e aprovado nas licenças anteriores. A Resolução CONAMA nº 237/97 também dispõe sobre os três tipos de licenças, definindo a Licença Prévia (LP) como aquela

concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação. (BRASIL, 1997).

Considerando esta definição, verifica-se que a avaliação de impactos ambientais deve ser realizada nesta fase, uma vez que não seria possível atestar a viabilidade ambiental do

⁵¹ “Art. 3º - A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber de acordo com a regulamentação.” (BRASIL, 1997).

empreendimento sem a sua devida avaliação prévia. Sobre a realização do EIA/RIMA nesta fase concorda Machado:

Assim, se o projeto tiver a potencialidade de causar dano significativo ao meio ambiente, deverá ser realizado o Estudo Prévio de Impacto ambiental, antes da outorga da “Licença Prévia”, como já foi exposto. De outro lado, só se poderia aprovar a localização do projeto se houvesse o devido estudo prévio das alternativas de localização. (MACHADO, 2010, p. 296).

O licenciamento é uma sucessão de atos administrativos complexos⁵², que são precedidos de estudos técnicos ambientais⁵³ que subsidiem a sua análise, podendo tais estudos incluir os EIA/RIMAs. Conforme o comando constitucional e legal, as obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente dependerão de uma avaliação de impactos. Por este motivo, se faz necessário definir os conceitos de degradação e impacto ambiental que balizam tal obrigação.

A definição de “impacto ambiental” é jurídica e consta do art. 1º, inciso I, da Resolução CONAMA nº 001/86:

Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais. (BRASIL, 1986).

Dessa forma, se for considerado que toda atividade humana afeta, direta ou indiretamente, o meio ambiente, sobretudo nos elementos e meios elencados nos incisos do citado dispositivo, pode-se concluir que todas as atividades humanas causam impacto ambiental, em maior ou menor nível.

Ressalte-se ainda que a definição jurídica de impacto ambiental não carrega nenhum juízo de valor, estando intrinsecamente ligada à alteração do meio ambiente, podendo tal

⁵² Este trabalho se alinha às modernas teorias que consideram a licença ambiental como uma categoria própria do Direito Ambiental, não se confundindo com a licença administrativa clássica ou com as autorizações de Direito Administrativo. Neste sentido: Milaré (2005, p. 536-539), Antunes (2010, p. 149-154) e Fiorillo (2010, p. 206). Em sentido contrário: Machado (2010, p. 295), que defende a sua natureza de autorização.

⁵³ Estudos Ambientais são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentados como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco. (BRASIL, 1997, art. 1º, III).

modificação inclusive ser considerada benéfica, o que é conhecido como “impacto ambiental positivo”.

Ora, são inegáveis os impactos positivos que várias atividades humanas podem trazer. Considere-se, por exemplo, as consequências e benefícios advindos da implantação de um aterro sanitário ou de uma estação de tratamento de efluentes, cujo objetivo primordial seria justamente controlar os impactos negativos advindos de inúmeras outras atividades humanas. Claro que tais atividades, se não devidamente controladas, poderiam também criar impactos negativos, que inclusive poderiam superar os benefícios delas decorrentes. Entretanto, uma gestão socioambiental eficaz destas atividades, realizada através de um estudo de impacto ambiental de qualidade, com a adoção de medidas de controle inseridas no seu licenciamento e participação popular na verificação de efetividade deste controle, poderia garantir um saldo positivo no cotejamento entre os impactos ambientais negativos e positivos.

Dessa forma, considerando o exemplo de um aterro sanitário bem gerido, esta atividade poderia garantir a saúde e o bem-estar da população que visa atender, ao reduzir o contato das pessoas com os resíduos sólidos, potencialmente contaminantes. Além da geração de empregos, renda e pagamento de tributos, decorrentes da simples operação do aterro, a segregação de materiais recicláveis poderia ser um fator extra de geração de renda para cooperativas ou para o próprio aterro, garantindo um incremento econômico e social da região onde está implantada tal atividade. A correta disposição dos resíduos sólidos poderia ainda evitar a disposição em locais que devam ser protegidos, como áreas de preservação e cursos d’água, além de evitar a disposição no meio ambiente urbano, afetando suas condições estéticas e sanitárias.

Outrossim, passa-se à análise da definição de “degradação ambiental”, que também é jurídica e está prevista no art. 3º, inciso II, da Lei 6.938/81:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

[...]

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente. (BRASIL, 1981).

Se os impactos ambientais são as alterações das características do meio ambiente, a degradação seria a alteração adversa, ou seja, a modificação desfavorável, negativa, de suas características. Por este motivo a degradação da qualidade ambiental é aquela oriunda dos impactos ambientais negativos.

Em que pesem os impactos ambientais positivos, são os impactos negativos que encontram maior relevância em nossa realidade, e, por consequência, em nosso ordenamento jurídico. Neste sentido, o ordenamento dispõe sobre a existência de uma degradação da qualidade ambiental qualificada, a chamada “poluição”:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

[...]

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos. (BRASIL, 1981).

A poluição possui consequências jurídicas relevantíssimas, uma vez que pode ser considerada infração ambiental⁵⁴, crime ambiental⁵⁵, ou ainda, requerer a reparação dos danos causados⁵⁶.

Definidos quais os impactos ambientais sujeitos ao estudo de avaliação, torna-se então necessário definir quais são as atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras sujeitas ao licenciamento e, portanto, a tal estudo. No nível federal, tais atividades foram definidas na Resolução CONAMA nº 001/86, cujo artigo 2º elenca em seus incisos uma série de atividades humanas, consideradas modificadoras do meio ambiente⁵⁷.

⁵⁴ “Art. 61. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da biodiversidade: Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).” (BRASIL, 2008).

⁵⁵ “Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.” (BRASIL, 1998).

⁵⁶ “Art. 14 [...] § 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.” (BRASIL, 1981)

⁵⁷ “Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

II - Ferrovias;

III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;

IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;

V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;

VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;

VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;

VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);

IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;

Conforme as competências definidas na Constituição de 1988 e na legislação brasileira (BRASIL, 2011a), os Estados também possuem atribuição de licenciamento ambiental, podendo definir as tipologias de atividades sujeitas ao licenciamento, considerando os critérios de porte, potencial poluidor e natureza das atividades.

O Estado de Minas Gerais, gozando de tal faculdade, editou, através do seu Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), a Deliberação Normativa COPAM nº 74, de 09 de setembro de 2004, que estabelece os empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente passíveis de autorização ambiental de funcionamento ou de licenciamento ambiental no nível estadual. Esta norma conta com um critério de classificação que considera o potencial poluidor e o porte, listando em seu Anexo Único, quais os empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente estão sujeitas ao licenciamento ambiental no nível estadual.

Sobre o teor dos estudos de impacto ambiental, a Resolução CONAMA nº 001/86 define um conteúdo mínimo, através de diretrizes gerais (art. 5º) e atividades técnicas mínimas (art. 6º) a serem observadas, podendo o órgão ambiental competente fornecer instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área. (CONAMA, 1986, art. 6º, Parágrafo Único). Este teor mínimo é entendido como um “piso de conteúdo”, que deve necessariamente ser observado, sob pena de invalidação, havendo assim uma “delimitação material básica que não deixa qualquer margem de opção ou escolha nem à Administração, nem ao proponente do projeto, nem aos cidadãos interessados.” (MILARÉ, 2005, p. 511).

Após a elaboração do estudo de impacto ambiental é obrigatória a elaboração de um Relatório de Impacto Ambiental, também conhecido como RIMA, devendo ser apresentado de forma objetiva, clara e didática, de maneira a facilitar a sua compreensão. (BRASIL, 1986). Por este motivo, a legislação também dispõe o seu conteúdo mínimo⁵⁸, além de determinar que suas informações sejam traduzidas em linguagem acessível e ilustradas, de

X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;
 XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;
 XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);
 XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;
 XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;
 XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;
 XVI - Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia.” (BRASIL, 1986).

⁵⁸ Art. 9º da Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986.

modo que todos possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação. (BRASIL, 1986).

Durante o período de análise técnica do projeto, o EIA/RIMA deve estar acessível ao público, com cópias à disposição de todos os interessados, bem como passar por ampla divulgação, sendo que os órgãos públicos que manifestarem interesse no processo também devem receber cópias, para conhecimento e manifestações adequadas. (BRASIL, 1986).

A publicidade dos estudos ambientais é preceito constitucional, não podendo o EIA/RIMA “ser escondido dos olhares do público.” (MILARÉ, 2005, p. 514). Por este motivo, a Lei 10.650, de 16 de abril de 2003, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais, determina que, além de estarem disponíveis no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público, o registro de apresentação de estudos de impacto ambiental e sua aprovação ou rejeição deverão ser publicados em Diário Oficial. (BRASIL, 2003). O acesso aos estudos ambientais às partes interessadas pode ser visto como uma maneira de garantir o direito à informação ambiental, requisito fundamental para assegurar uma participação pública de qualidade nos processos de licenciamento.

A participação no licenciamento pode ocorrer de três formas: na aprovação das licenças nos órgãos colegiados, nos comentários aos estudos de impacto ou nas audiências públicas.

Conforme mencionado, alguns Conselhos de Meio Ambiente detêm atribuições relacionadas à concessão de licenças ambientais de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Dessa forma, quando a sociedade civil integra estes conselhos poderá tomar parte, através de seus representantes presentes no Conselho, no processo de discussão destes projetos ou empreendimentos. É o que ocorre, por exemplo, no Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) de Minas Gerais, que dispõe de competência para:

Analisar, orientar e licenciar ou autorizar, por intermédio de suas Unidades Regionais Colegiadas - URCs, com apoio dos órgãos seccionais do COPAM, a viabilidade, a implantação e a operação de atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente, determinando igualmente a realocação, a suspensão ou o encerramento dessas atividades. (MINAS GERAIS, 2007, art. 4º, VIII).

Dessa forma, uma vez que possuam representantes atuando no conselho, os diversos segmentos da sociedade poderiam discutir, debater, requerer informações, pedir vista e apresentar relatórios dos processos, além de votar pela aprovação ou não dos processos de

licenciamento. Nestes casos, a participação se dá por representação, através de representantes indicados ou eleitos, conforme a regra de cada conselho.

A participação direta da sociedade civil também encontra espaço no procedimento de licenciamento ambiental, podendo acontecer conforme determinado na Resolução CONAMA nº 001/86:

Art. 11

[...]

§ 2º - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA. (BRASIL, 1986).

O dispositivo em questão prevê uma fase de comentários aos estudos ambientais, que podem ser feitos por quaisquer interessados, sendo destinados a permitir a manifestação sobre os empreendimentos em análise. Para garantir a efetividade desta forma de participação, aponta-se a necessidade de comunicação pública pela Administração da abertura da fase de comentários, mesmo que não haja previsão legal expressa neste sentido:

Mas, desde já, insista-se que a Administração não pode querer agir na sombra e longe da fiscalização da população, pois, como é curial, a Administração deve agir em nome e para o povo.

Se não houvesse comunicação pública – pelos meios normais de comunicação social – a fase de comentários seria praticamente inexistente, representando um engodo de participação pública, pois ninguém poderia comentar o que ignora esteja pronto para ser comentado. (MACHADO, 2010, p. 266).

Já as Audiências Públicas são reuniões destinadas a expor à comunidade as informações de obras e/ou atividades potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental e seus respectivos Estudos de Impacto Ambiental e Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA)⁵⁹, solucionando as dúvidas e recebendo as críticas e sugestões dos presentes para subsidiar a decisão quanto ao seu licenciamento. (MINAS GERAIS, 1994). Assim, “há uma dupla caminhada na audiência: o órgão público presta informações ao público e o público passa informações à Administração Pública.” (MACHADO, 2010, p. 269).

⁵⁹ Embora a Resolução CONAMA 009/87, que dispõe sobre as audiências públicas, preveja que neste procedimento seja analisado apenas o RIMA, esta norma deve ser entendida conforme as previsões constitucionais vigentes, devendo, portanto, o EIA também ser analisado na audiência pública. Neste sentido Machado (2010, p. 269).

São identificados dois tipos de audiências públicas: as preliminares, que seriam realizadas no início dos estudos de impacto, e as finais, realizadas como um último subsídio das partes interessadas para a apresentação definitiva do EIA/RIMA. (MILARÉ, 2005, p. 517). Embora não se identifique a realização rotineira de audiências públicas preliminares, ambas supõem a existência de um EIA/RIMA que ainda não se encontra perfeito e acabado, pois

[...] pensar o contrário seria pecar por desconhecimento do próprio princípio [da participação popular], negando até o fundamento e o pressuposto da própria audiência pública, que é contribuir para perfeição possível da análise do empreendimento e do instrumento licenciatório. (MILARÉ, 2005, p. 517).

Dessa forma, a audiência visaria considerar o empreendimento sob a ótica direta e final da comunidade, contribuindo para possíveis ajustes metodológicos e de conteúdo necessários à conclusão do EIA/RIMA, proporcionando ideias, argumentos e sugestões, determinados pelo interesse da população representada pelos participantes da audiência. (MILARÉ, 2005, p. 518).

No âmbito federal, as audiências públicas em matéria ambiental⁶⁰ foram regulamentadas pela Resolução CONAMA nº 009, de 3 de dezembro de 1987, que inclusive prevê as condições para sua solicitação:

Art. 2º. Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.

§ 1º. O Órgão de Meio Ambiente, a partir da data do recebimento do RIMA, fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública (BRASIL, 1987).

Já no Estado de Minas Gerais as audiências públicas foram regulamentadas através da Deliberação Normativa COPAM nº 12, de 13 de dezembro de 1994, que dispõe condições similares à sua realização⁶¹.

⁶⁰ As audiências públicas também são instrumentos previstos para as intervenções no meio ambiente urbano. Assim, o Estatuto das Cidades, Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, prevê a realização de audiências públicas nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (art. 2º, XIII). Considerando o meio ambiente natural ou urbano "verdade é que a aplicação desse instituto pode variar em pormenores e peculiaridades, de acordo com as circunstâncias; porém, na sua essência – que é a consulta da população sobre os interesses dessa mesma população – está atrelada a princípios básicos comuns." (MILARÉ, 2005, p. 518).

⁶¹ "Art. 3º - A realização de Audiência Pública será promovida pelo Secretário Executivo do COPAM, sempre que julgar necessário, ou por determinação do Presidente do Conselho, do Plenário ou de Câmara Especializada, bem como por solicitação:

I - do Poder Público Estadual ou Municipal, do Estado de Minas Gerais;

Observa-se que, da mesma forma que alguns órgãos públicos, a sociedade civil pode solicitar as audiências públicas quando entender necessário. Para tanto, algum tipo de mobilização social⁶² seria necessária, uma vez que, conforme a determinação legal, para solicitação da realização das audiências os cidadãos deverão estar organizados em alguma entidade civil que seja previamente registrada e possua finalidades relacionadas à proteção ambiental, ou, ainda, organizados em um quantitativo mínimo de 50 pessoas, que deverão comprovar um legítimo interesse que possa ser prejudicado pelo empreendimento em análise.

As audiências públicas mereceram ampla regulamentação nas normas mencionadas, sendo que o órgão de meio ambiente competente, após receber o RIMA do empreendimento em licenciamento, deve publicar um edital, fixando um prazo mínimo de 45 dias para a solicitação da audiência pública. (BRASIL, 1987, art. 2º, § 1º). Dentro deste prazo, os possíveis interessados poderão solicitar a realização da audiência pública, sendo que, nestes casos, se a mesma não for realizada, a licença eventualmente concedida não terá validade. (BRASIL, 1987, art. 2º, § 2º). Dessa forma, a audiência pública é requisito formal essencial para validade da licença como ato administrativo perfeito⁶³.

Tendo em vista a necessidade de garantir a ampla participação de todos os interessados, as normas ainda determinam que as audiências públicas ocorram em locais acessíveis a todos, devendo ser realizadas, preferencialmente, no município de localização ou da área de influência do empreendimento, tendo prioridade para escolha o município onde os impactos ambientais forem mais significativos. Deverão ainda ser realizadas em local com condições adequadas de infraestrutura e de acesso público, que resguarde a independência da reunião, sendo permitida a presença de qualquer pessoa ou entidade. Por fim, em função da localização geográfica dos solicitantes e da complexidade do tema, podem ainda ser realizadas mais de uma audiência pública para um mesmo empreendimento. (BRASIL, 1987, art. 2º, § 5º).

A dinâmica de realização das audiências exige que a mesma seja dirigida pelo órgão

II - do Ministério Público Federal ou do Estado de Minas Gerais;

III - de entidade civil sem fins lucrativos, constituída há mais de um ano e que tenha por finalidade social a defesa de interesse econômico, social, cultural ou ambiental, que possa ser afetado pela obra ou atividade objeto do respectivo EIA e RIMA.

IV - de grupo de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos que tenham legítimo interesse que possa ser afetado pela obra ou atividade, com indicação de representante no respectivo requerimento.” (MINAS GERAIS, 1987).

⁶² “A mobilização ocorre quando um grupo de pessoas, uma comunidade ou uma sociedade decide e age com um objetivo comum, buscando, quotidianamente, resultados decididos e desejados por todos.

Mobilizar é convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados.” (TORO; WERNECK, 2007, p. 13).

⁶³ “O ato administrativo é perfeito quando esgotadas as fases necessárias à sua produção. Portanto, ato perfeito é o que completou o ciclo necessário à sua formação. Perfeição, pois, é a situação do ato cujo processo está concluído”. (MELLO, 2006, p. 360).

licenciador competente, que concede a palavra ao empreendedor que, assessorado pelos técnicos da equipe multidisciplinar responsável pela elaboração do EIA e RIMA, deverá realizar uma exposição objetiva do projeto e do seu respectivo RIMA. Em seguida, devem ser abertas as discussões com as partes interessadas.

Em Minas Gerais a regulamentação⁶⁴ prevê a organização das audiências públicas, devendo o tempo ser distribuído proporcionalmente entre os representantes de entidades ou grupos de cidadãos solicitantes da Audiência Pública. A norma prevê a exposição do empreendedor e da equipe responsável pela elaboração do EIA/RIMA, a exposição dos solicitantes da Audiência pública, a manifestação de entidades da sociedade civil, a manifestação livre dos presentes, desde que devidamente inscritos previamente, a manifestação de membros do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), de Parlamentares e de Prefeitos e dos Secretários de Estado, havendo em seguida espaço para as devidas réplicas.

Vale lembrar que, ao final de cada audiência, deve ser lavrada uma ata, à qual são anexados todos os documentos pertinentes que devem, juntamente com o EIA/RIMA, servir de base para subsidiar a análise e o parecer final do órgão licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.

Há autores que ainda apontam a possibilidade de complementação das informações eventualmente faltantes no EIA/RIMA. (MILARÉ, 2005, p. 517). Dessa forma, após a realização da audiência pública, os interessados poderiam requerer do empreendedor respostas a questionamentos eventualmente não esclarecidos durante o evento.

A audiência pública é assim “a última grande etapa do procedimento” (MACHADO, 2010, p. 273) do EIA/RIMA, devendo, portanto, ser considerada pelo órgão ambiental competente para a concessão das licenças, que deve pesar os argumentos da audiência pública, bem como a documentação juntada. Dessa forma, quando o ato autorizativo deixar de conter os motivos favoráveis ou desfavoráveis em relação ao conteúdo da audiência pública, expresso na ata e em seus anexos, este poderá ser declarado inválido. (MACHADO, 2010, p. 273).

⁶⁴ Deliberação Normativa COPAM nº. 12, de 13 de dezembro de 1994, art. 10.

3.5 A participação em empreendimentos minerários

A mineração é uma atividade econômica de grande relevância no Brasil e no mundo, sendo a sua essencialidade inclusive reconhecida na Rio +20, cujo documento final “O Futuro Que Queremos” dispõe:

227. Nós reconhecemos que os minerais e metais têm uma grande contribuição para a economia mundial e para as sociedades modernas. Nós notamos que as indústrias da mineração são importantes para todos os países com recursos minerais, especialmente para os países em desenvolvimento. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012a, p. 44, tradução nossa).⁶⁵

Especificamente para o Estado de Minas Gerais, esta atividade encontra ainda maior importância, tendo em vista as cifras e números envolvidos, sendo este Estado, atualmente, o maior empregador da atividade mineral, com uma das maiores arrecadações de Taxa Anual por Hectare⁶⁶ e CFEM, e um dos principais produtores de várias substâncias minerais, como o ferro, aço e zinco. (DNPM, 2012).

A mineração pode ser entendida como “[...] a atividade destinada a pesquisar, descobrir e aproveitar os recursos minerais.” (FREIRE, 2010, p. 10). Atualmente são diversos os minerais e substâncias minerais conhecidas⁶⁷ e a sociedade moderna é altamente dependente dos recursos minerais, sendo que a demanda mundial e o consumo de recursos minerais está em constante crescimento. (DNPM, 2012).

Os atuais padrões, métodos e processos de desenvolvimento existentes são altamente dependentes destes recursos⁶⁸, sendo que a disponibilidade dos recursos minerais é vital para grande parte das atividades econômicas hoje desenvolvidas e, conseqüentemente, para nossa qualidade de vida:

⁶⁵ “227. We acknowledge that minerals and metals make a major contribution to the world economy and modern societies. We note that mining industries are important to all countries with mineral resources, in particular developing countries.”

⁶⁶ A Taxa Anual por Hectare foi instituída no Código de Mineração, Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 e é devida pelo titular da autorização de pesquisa, em decorrência da publicação no Diário Oficial da União do título autorizativo de pesquisa mineral (Alvará de Pesquisa).

⁶⁷ Entre as quais podem ser citadas: Aço, Água Mineral, Alumínio, Areia para Construção Civil, Barita, Bentonita, Berílio, Brita e Cascalho, Cal, Calcário Agrícola, Carvão Mineral, Caulim, Chumbo, Cimento, Cobalto, Cobre, Crisotila, Cromo, Diamante, Diatomita, Enxofre, Estanho, Feldspato, Ferro, Fluorita, Fosfato, Gipsita, Grafita Natural, Lítio, Magnesita, Manganês, Metais do Grupo da Platina, Mica, Molibdênio, Nióbio, Níquel, Ouro, Potássio, Prata, Quartzo, Rochas Ornamentais e de Revestimento, Sal, Talco e Pirofilita, Tântalo, Terras Raras, Titânio, Tungstênio, Vanádio, Vermiculita, Zinco e Zircônio.

⁶⁸ Em que pese eventuais críticas ao atual padrão de desenvolvimento adotado no Brasil e no mundo, altamente demandante de recursos naturais, incluindo aí os recursos minerais, é impossível pensar em desenvolvimento humano sem um mínimo de exploração mineral, tendo em vista as inúmeras aplicações e utilidades das substâncias minerais, intrinsecamente relacionadas a mais básica qualidade de vida.

Nossa sociedade tem como base os produtos da Mineração: não há como termos Qualidade de vida, como hoje a sonhamos e almejamos, sem uma adequada oferta de bens minerais em qualidade e quantidade adequadas ao atendimento das demandas da agricultura, da indústria e da prestação de serviços em geral, aí incluídas a educação, a saúde, os transportes e tantas outras atividades. (SOUZA; SOUZA, 2011, p. 1).

Tomando como base o minério de ferro, atualmente de grande importância econômica para o Brasil, deve-se considerar a sua ampla utilização nos diversos setores de nossa economia: automotivo, ferroviário, naval, agrícola, rodoviário, eletroeletrônico, mecânico, construção civil entre outros. “O uso diário desses bens de forma corriqueira passa despercebido, mas é interessante como esse mineral afeta a vida e o bem-estar de todas as pessoas, em qualquer lugar que elas estejam.” (COSTA, 2009, p. 125).

Tendo em vista a sua natureza específica, a mineração é uma atividade que possui características especiais. Neste sentido, é possível concordar com Freire (2010, p. 10), quando afirma que “a mineração possui características que as diferenciam das demais atividades produtivas, impondo exegese especial na aplicação do Direito Minerário”, embora, se possa divergir em quais sejam estas características especiais e qual a exegese que as mesmas impõem.

Entre as primeiras características, destaca-se que, uma vez que a sociedade atual é altamente dependente dos recursos minerais, a mineração é uma atividade que, embora exercida pelo setor privado, é revestida do caráter de utilidade pública⁶⁹, por abranger o interesse público e a satisfação dos interesses da sociedade. Dessa forma, considerando a utilidade pública como a própria finalidade da administração pública, que é a satisfação de todas as necessidades da sociedade, a mineração deve ser exercida buscando sempre este objetivo. Por este motivo, a atividade de mineração se coaduna com os já mencionados fundamentos constitucionais de um Estado Democrático de Direito Socioambiental brasileiro, bem como com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. O exercício da mineração deve assim contribuir para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, calcada nos valores da dignidade da pessoa humana e da cidadania, além de garantir o desenvolvimento nacional e contribuir para a redução das desigualdades. Por este motivo, Souza e Souza (2011, p. 1) afirmam que “sem os minerais, inclusive, não teremos como

⁶⁹ O caráter de utilidade pública da mineração é definido no Decreto-Lei 3.365/41, que dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública:

“Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública: [...]

f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica.” (BRASIL, 1941).

atingir os objetivos do país.” A mineração deve ainda ser exercida no interesse nacional, obedecidos ainda o princípio da soberania nacional, bem como a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A mineração também pode ser considerada de utilidade pública porque pode auxiliar o Estado em uma relevante função: a transformação dos recursos minerais em benefícios econômicos e sociais. (FREIRE, 2010, p. 16). Tendo em vista os inúmeros recursos financeiros que a atividade de mineração gera, além de possíveis outras consequências positivas, esta atividade, a partir de uma boa gestão das rendas mineiras, poderia contribuir de forma significativa para o desenvolvimento das regiões onde é realizada. Este potencial foi reconhecido na Rio+20:

Observamos também que a mineração oferece a oportunidade de catalisar um amplo desenvolvimento econômico, reduzir a pobreza e auxiliar os países no cumprimento das metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, quando geridos de forma eficaz e adequada. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012a, p. 44, tradução nossa).⁷⁰

Por depender necessariamente da extração dos recursos minerais, localizados em jazidas, outra característica especial da mineração é a chamada rigidez locacional. A rigidez locacional significa que não se pode escolher livremente o local onde será exercida a atividade produtiva, porque as minas devem ser lavradas onde o minério está. Esta característica, conforme mencionado anteriormente, leva a uma exegese especial dos dispositivos legais, entre os quais podem ser mencionados: a consideração das áreas de preservação permanente⁷¹ e a exigência de apresentação de alternativas locais nos Estudos de Impacto Ambiental⁷².

Como resultado, a empresa de mineração tem de se adaptar ao local da jazida e se envolver com as pessoas que ali vivem e que consideram a região parte do seu "quintal". Em contraste, as demais indústrias poderiam selecionar o local para uma nova planta ou instalação baseada em uma variedade de fatores, incluindo a

⁷⁰ “We also note that mining offers the opportunity to catalyze broad-based economic development, reduce poverty and assist countries in meeting internationally agreed development goals, including the Millennium Development Goals, when managed effectively and properly.”

⁷¹ Como a atividade de mineração é dotada de rigidez locacional, esta é considerada de utilidade pública para fins de autorização de exploração mineral em áreas de preservação permanente, nos termos do art. 2º, I, “c”, da Resolução CONAMA nº 369/06.

⁷² Tendo em vista que a área de exploração mineral deve ocorrer onde está o minério, os empreendimentos minerários não podem prever em seus estudos de impacto alternativas locais à área de exploração dos recursos conhecidos, conforme é exigência do art. 5º, I, da Resolução CONAMA nº 001/86. Não obstante, é possível prever nestes estudos alternativas tecnológicas de exploração, bem como diferentes métodos de lavra, além de alternativas de localização das áreas e estruturas de apoio, incluindo as estradas necessárias à exploração.

disposição da comunidade local para aceitá-los. (THOMSON; BOUTILIER, 2011, p. 1781, tradução nossa⁷³).

Por se tratar de uma atividade extrativa, a mineração almeja explorar todos os recursos minerais conhecidos, dentro das áreas autorizadas, desde que esta exploração seja viável. Para a determinação da viabilidade devem ser considerados, tanto o viés econômico, quanto o viés socioambiental. Dessa forma, o aspecto temporal tem uma série de influências sobre a atividade minerária. Primeiramente pode-se destacar que a atividade minerária requer grandes investimentos, sobre os quais há um longo período para o retorno, como exemplifica Freire:

Do Requerimento de Pesquisa até a Portaria de Lavra, num projeto médio, há um intervalo de dez anos com fluxo de caixa negativo. Para projetos maiores, o prazo de fluxo de caixa negativo até a Portaria de Lavra chega a quinze anos. (FREIRE, 2010, p. 12).

Variando conforme o tamanho das jazidas e dos recursos minerais conhecidos, bem como sua viabilidade econômica, a vida útil de um empreendimento minerário pode se estender por diversos anos. Durante o período de operação de uma mina muitas mudanças podem ocorrer, sobretudo mudanças econômicas, sociais e ambientais, inclusive em aspectos que subsidiem as análises de viabilidade do empreendimento mineiro e, conseqüentemente, a sua autorização de exploração⁷⁴.

Um importante aspecto temporal a ser considerado é a finitude dos recursos minerais. Como se trata de recursos naturais não renováveis, os minérios tendem, com o tempo, a diminuir sua concentração e ocorrência, o que, inevitavelmente, acarreta na inviabilidade econômica da continuidade de sua exploração, uma vez que os custos superariam os benefícios econômicos auferidos. Os recursos minerais também podem se esgotar totalmente o que, a princípio, poderia levar ao fechamento do empreendimento mineiro. A finitude das minas tem conseqüências próprias:

⁷³ “As a result, the mining company has to adapt to the location of the deposit and engage with the people who live there and who consider the location part of their “backyard.” By way of contrast, manufacturing industries can select the location for a new plant or facility based on a variety of factors, including the willingness of the local community to accept them.”

⁷⁴ Entre os fatores que se modificam no tempo e que podem afetar os aspectos econômicos e socioambientais de uma mina podem ser mencionados: o progresso científico em questões técnicas de exploração, transporte e aproveitamento dos recursos minerários; a conjuntura econômica local, nacional e internacional, que pode afetar tanto o preço e disponibilidade dos insumos, da mão de obra e do produto final, como recursos de financiamento e investimento disponíveis; a disponibilidade de infraestrutura; exigências legais; aprovação e aceitação da população (a chamada “licença social”).

As reservas minerais, com exceção das águas minerais, são esgotáveis. Isso acarreta uma relação especial com a comunidade de onde a empresa está inserida e impõe definição clara dos custos que integram o investimento para determinação da viabilidade econômica. (FREIRE, 2010, p. 19).

Sobre a definição clara dos custos, verifica-se que a definição e o cálculo da jazida são primordiais para apurar a exequibilidade do aproveitamento econômico dos recursos minerais nela existentes. A definição da jazida resultará da coordenação, correlação e interpretação dos dados colhidos nos trabalhos de campo, permitindo uma medida das reservas e dos teores. Já a exequibilidade do aproveitamento econômico, resultará da análise preliminar dos custos da produção, dos fretes e do mercado. (BRASIL, 1967). Estas atividades são realizadas na fase de pesquisa mineral, na forma como definido no Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (art. 14, *caput* e § 1º)⁷⁵.

Mais adiante será abordada a relação especial dos empreendimentos com as comunidades no momento do fechamento das minas. Entretanto, antes se faz necessário compreender as etapas de um empreendimento minerário, desde o seu início, e as possibilidades de participação das comunidades afetadas neste processo.

Tendo em vista a própria natureza dos recursos minerais, onde o próprio minério é um recurso natural, é possível afirmar que a mineração é uma atividade extrativa, que não ocorre sem intervenção nos recursos naturais. Sendo assim, trata-se de uma atividade altamente impactante. Esta atividade não só apresenta grandes impactos ao meio ambiente natural, como também ao meio ambiente socioeconômico nos locais onde são realizadas.

Dessa forma, a mineração necessariamente utiliza recursos naturais. Além da própria extração dos minérios outros recursos naturais são utilizados, tais como: combustíveis fósseis para máquinas e equipamentos; energia elétrica para as plantas mínero-metalúrgicas e áreas de apoio; água e produtos químicos no processo de transformação/aproveitamento mineral; uso do solo para disposição de materiais, produtos, rejeito e estéril⁷⁶; dentre outros.

Por este motivo, a atividade de mineração é considerada como efetiva ou potencialmente poluidora. No nível federal, a mineração foi considerada na Resolução

⁷⁵ “Art. 14 – Entende-se por pesquisa mineral a execução dos trabalhos necessários à definição da jazida, sua avaliação e a determinação da exequibilidade do seu aproveitamento econômico.

§ 1º - A pesquisa mineral compreende, entre outros, os seguintes trabalhos de campo e laboratório: levantamentos geológicos pormenorizados da área a pesquisar, em escala conveniente; estudos dos afloramentos e suas correlações; levantamentos geofísicos e geoquímicos; aberturas de escavações visitáveis e execução de sondagens no corpo mineral; amostragens sistemáticas; análises físicas e químicas das amostras e dos testemunhos de sondagens; e ensaios de beneficiamento dos minérios ou das substâncias minerais úteis, para obtenção de concentrados de acordo com as especificações do mercado ou aproveitamento industrial.” (BRASIL, 1967).

⁷⁶ Estéril é o termo usado para as os materiais e substâncias minerais oriundos da exploração mineral e que, inicialmente, não têm aproveitamento econômico.

CONAMA nº 001/86, artigo 2º, IX, como uma das atividades humanas modificadoras do meio ambiente passíveis de licenciamento ambiental e estudo de impacto ambiental.

Já no Estado de Minas Gerais, a Deliberação Normativa COPAM nº 74/04 estabelece a mineração como uma atividade modificadora do meio ambiente e, portanto, passível de licenciamento ambiental no nível estadual⁷⁷. No Anexo Único da mencionada Deliberação, os empreendimentos e atividades foram organizados em diferentes listagens, sendo que a Listagem A, se dedica exclusivamente às atividades minerárias. Esta lista ainda organiza as atividades por tipologia, atribuindo a cada uma seu respectivo código. No caso das atividades minerárias são listadas as atividades de Lavra subterrânea (Código A-01), Lavra a céu aberto (Código A-02), Extração de Areia, Cascalho e Argila, para utilização na construção civil (Código A-03), Extração de água mineral ou potável de mesa (Código A-04), Unidades Operacionais em área de mineração (Código A-05), Exploração e extração de gás natural ou de petróleo (Código A-06) e Pesquisa Mineral com supressão de vegetação pertencente ao bioma Mata Atlântica (Código A-07). (MINAS GERAIS, 2004).

Em regra, a atividade de mineração é passível de licenciamento e de controle pelo órgão regulatório competente, qual seja o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), que, juntamente com os órgãos ambientais competentes, deverá “coordenar os procedimentos administrativos entre si e de acordo com as fases de implementação da atividade.” (MILARÉ, 2005, p. 567).

O processo minerário se inicia com o requerimento de pesquisa ao DNPM, que é exigência para o aproveitamento das jazidas⁷⁸. Concedida a autorização, os trabalhos de pesquisa devem ser realizados⁷⁹ para definir a exequibilidade do aproveitamento econômico da jazida, sendo elaborado um relatório final de pesquisa que deverá ser submetido à apreciação e aprovação pelo DNPM.

Aprovado o Relatório Final de Pesquisa, o titular deverá iniciar o processo de licenciamento ambiental junto ao órgão ambiental competente, sendo a licença prévia o ato administrativo que certifica a viabilidade ambiental da exploração mineral. Nesta etapa

⁷⁷ A princípio, a Deliberação Normativa COPAM nº 074/04 permitiu a realização de atividades de mineração através de Autorizações Ambientais de Funcionamento, que, conforme esta regulamentação, dispensariam a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental (EIA). Entretanto, tal permissão é inconstitucional por violar a exigência da legislação federal prevista na Resolução CONAMA nº 001/86 e abusar da competência legislativa estadual. No mesmo sentido, sugere-se consultar: Miranda (2011).

⁷⁸ Nos termos do art. 7º e disposições do Capítulo II do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, atual Código de Mineração vigente.

⁷⁹ Em regra, a pesquisa mineral é uma atividade não passível de licenciamento ambiental, exceto nos casos em que implicar no uso de guia de utilização, nos termos da Resolução CONAMA nº 009/90, ou quando implicar em supressão de vegetação pertencente ao bioma Mata Atlântica, nos termos da Listagem A, Código A-06 do Anexo Único da Deliberação Normativa COPAM nº 74/04.

deverão ser realizados os devidos Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental, que devem subsidiar a decisão acerca do licenciamento.

Obtida a Licença Prévia (LP) esta deverá ser protocolizada no DNPM que, em seguida, procederá ao julgamento do Plano de Aproveitamento Econômico (PAE), documento elaborado pelo empreendedor, contendo os métodos e procedimentos de mineração e o dimensionamento das instalações e equipamentos de forma condizente com a produção pretendida. Uma vez aprovado o PAE junto ao DNPM, poderá ser solicitada ao órgão ambiental competente a devida Licença de Instalação (LI) para o complexo minerário e implantação dos projetos de controle ambiental. Após a obtenção da Licença de Instalação (LI), os trabalhos de instalação da mina podem ser iniciados, não havendo ainda, entretanto, que se falar em início da produção. Esta Licença de Instalação (LI) deverá mais uma vez ser encaminhada ao DNPM para que, finalmente, seja emitida a Portaria de Lavra. Esta Portaria deverá ainda ser apresentada ao órgão ambiental competente para solicitação e obtenção da Licença de Operação (LO), que é o documento final que permite o início das atividades de extração mineral, lavra, beneficiamento e acompanhamento dos sistemas de controle ambiental.

Conforme já mencionado anteriormente, em Minas Gerais, cada fase do licenciamento ambiental das atividades de mineração deve ser avaliada e aprovada pelo órgão competente, órgão colegiado que conta com representantes da sociedade civil, sendo possível a discussão de aspectos socioambientais destes empreendimentos em todas estas fases. Além disso, no momento adequado⁸⁰, podem ser solicitadas pelas partes interessadas as audiências públicas para discussão dos empreendimentos, desde que atendidos os requisitos legais para tanto.

Já sobre o fechamento de mina, o Brasil regulamentou esta etapa dos empreendimentos minerários em diversas normas, prevendo também alguns mecanismos de participação nestes processos. Inicialmente a preocupação se limitava à recuperação de áreas degradadas, que inclusive mereceu dispositivo constitucional específico:

Art. 225. [...]

§2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. (BRASIL, 1988).

⁸⁰ Em regra, as audiências públicas são realizadas no momento de análise da viabilidade ambiental para concessão da Licença Prévia. Entretanto, quando o empreendimento ou atividade já está em fase de instalação ou de operação, só então apresentando requerimento de licença, situação conhecida como licenciamento corretivo, entende-se que a solicitação de audiências públicas é possível, uma vez que não se poderia extinguir esta importante etapa do procedimento autorizativo, sob pena de invalidade da licença concedida.

A recuperação de áreas é assim obrigação dos empreendedores que exploram recursos minerais e foi regulamentada pelo Decreto 97.632, de 10 de abril de 1989, que exigiu a apresentação de um plano de recuperação de áreas degradadas a ser analisado e aprovado pelo órgão ambiental competente, ou seja, o órgão ambiental licenciador, tendo em vista que tal atividade estaria incluída entre suas competências de fiscalização e controle⁸¹.

Dessa forma, embora o comando constitucional determine que a solução técnica de recuperação de áreas degradadas seja exigida pelo órgão competente, a regulamentação permite ao empreendedor propor as medidas de recuperação que serão adotadas, sendo tais medidas posteriormente analisadas e aprovadas e/ou rejeitadas pelo órgão ambiental⁸². Entretanto, não há previsão de participação popular na análise das medidas de recuperação, sendo estas medidas propostas pelo empreendedor e discutidas por ele junto aos órgãos competentes.

Além desta normativa federal, a NRM-21, ou Norma Reguladora da Mineração n° 21, aprovada pela Portaria n° DNPM 237, de 18 de outubro de 2001, define procedimentos administrativos e operacionais de reabilitação de áreas pesquisadas, mineradas e impactadas⁸³. A NRM-21 exige a elaboração por técnicos legalmente habilitados de projetos de reabilitação, cujos conteúdos mínimos são definidos em seus dispositivos. A norma exige ainda que os projetos sejam previamente submetidos à avaliação do DNPM para aprovação, também não prevendo espaço para sua discussão junto às comunidades afetadas pelo empreendimento minerário.

No âmbito estadual, em Minas Gerais a questão foi regulamentada pela Deliberação Normativa COPAM n° 127, de 27 de novembro de 2008, considerada, de certa forma, norma inovadora, que “não encontra paralelo entre as normas federais sobre o tema e a regulamentação dos demais estados da Federação.” (RIBEIRO; MENDES, 2013, p. 15).

⁸¹ Conforme § 2º do art. 11 da Lei 6.938/81, em interpretação conjugada com o art. 10 da mesma Lei.

⁸² “Esta possibilidade se coaduna com outros princípios também de sede constitucional, quais sejam o princípio da eficiência (art. 37) e os princípios gerais da atividade econômica (art. 170), sobretudo o livre exercício das atividades econômicas e o já mencionado princípio da defesa do meio ambiente. Apesar de entendimentos divergentes na doutrina, ao permitir que o próprio minerador proponha as medidas de recuperação a serem realizadas, o agente ambiental conta, de antemão, com a adesão do empreendedor à execução de tais medidas, sob pena de posterior penalização. Além disso, obedecendo aos princípios do desenvolvimento sustentável, também de sede constitucional, no planejamento da recuperação das áreas degradadas o empreendedor poderá considerar as medidas mais eficientes do ponto de vista ambiental, bem como aquelas mais exequíveis do ponto de vista econômico e tecnológico.” (RIBEIRO; MENDES, 2013, p. 11).

⁸³ Vale lembrar que, considerando o interesse social no aproveitamento racional dos bens minerais e a minimização dos impactos ambientais decorrentes da atividade minerária, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), nos termos do art. 2º, inciso VII do Anexo I do Decreto 7.092/10, pode, em caráter complementar, editar normas e exercer a fiscalização sobre o controle ambiental das atividades de mineração, atuando em articulação com os demais órgãos responsáveis.

A Deliberação Normativa COPAM nº 127/08 estabelece diretrizes e procedimentos mínimos para avaliação ambiental da fase de fechamento de mina. A norma exige que as atividades minerárias desenvolvidas no Estado incluam no seu planejamento os projetos de reabilitação ambiental da área impactada, que deverão ser executados concomitantes com a lavra, ao longo de toda a vida útil do empreendimento. Dessa forma, o fechamento de mina passa a ser um processo integrado ao licenciamento ambiental do empreendimento minerário, devendo, portanto, ser considerado desde as fases iniciais de abertura dos empreendimentos minerários.

Outra exigência da norma é a apresentação pelo empreendedor, num prazo de dois anos antes do fechamento da mina, de um Plano Ambiental de Fechamento de Mina (PAFEM), para aprovação do órgão ambiental competente, cujo conteúdo mínimo também é definido em suas disposições⁸⁴. Este plano deve ser atualizado constantemente no decorrer de sua execução (art. 10), podendo ser acompanhado pelo órgão ambiental competente em suas fiscalizações, através da solicitação de relatórios ou, até mesmo, através de auditorias técnicas externas. A norma prevê ainda a necessidade de apresentação do Plano às partes interessadas em algumas situações específicas:

Art. 8º Para os empreendimentos enquadrados nas classes 5 e 6, segundo a Deliberação Normativa COPAM nº 74/2004, num prazo de até 180 (cento e oitenta) dias após a apresentação do Plano Ambiental de Fechamento de Mina ao órgão ambiental estadual, o empreendedor deverá promover reunião pública no município onde se localiza o empreendimento, com o objetivo de apresentar o Pafem às partes interessadas, com ênfase nos aspectos ambientais e sociais correlatos ao fechamento da atividade, bem como nas propostas de uso futuro da área minerada, com o intuito de colher opiniões e sugestões da comunidade diretamente afetada. (MINAS GERAIS, 2008).

⁸⁴ “Art. 5º Com antecedência mínima de dois anos do fechamento da mina, o empreendedor deverá protocolizar na unidade do órgão ambiental responsável pelo licenciamento do empreendimento o Plano Ambiental de Fechamento de Mina - Pafem, contemplando:

I - a reavaliação dos aspectos e impactos ambientais diagnosticados nos estudos que subsidiaram os processos de licenciamento do empreendimento, de modo a verificar a real extensão dos impactos e a eficácia das medidas mitigadoras e compensatórias executadas;

II - a síntese e avaliação dos projetos e ações sócio-ambientais desenvolvidos visando a sustentabilidade da área de influência do empreendimento;

III - a avaliação dos impactos sócio-ambientais após o fechamento da mina, incluindo os aspectos relacionados à recolocação de trabalhadores e propostas para o envolvimento da comunidade no processo;

IV - a definição das ações que serão executadas após o fechamento da mina visando à manutenção das condições de segurança da área minerada e das estruturas existentes, a continuidade da reabilitação ambiental, a definição de parâmetros e frequência para o monitoramento e a identificação de indicadores de qualidade ambiental adequados;

V - a apresentação de proposta de alternativas para uso futuro da área minerada, considerando os aspectos sociais, econômicos e ambientais da área de influência direta do empreendimento;

VI - o cronograma de implantação do plano, incluindo todas as etapas previstas, os processos de avaliação e revisão e a execução do monitoramento ambiental;

VII - estimativa de custos do fechamento da mina, em cada etapa.” (MINAS GERAIS, 2008).

Tal obrigação exige a realização de reunião pública para exposição do Plano de Fechamento à comunidade, apontando os impactos socioambientais do encerramento da atividade minerária, de maneira a obter opiniões e sugestões sobre as alternativas de uso futuro e medidas mitigadoras apresentadas. Esta reunião teria natureza jurídica de um procedimento de consulta pública, onde devem ser discutidos os aspectos e impactos ambientais do fechamento, solucionando dúvidas e recolhendo críticas e sugestões.

A reunião para apresentação do Plano de Fechamento deve ser planejada conjuntamente entre empreendedor e órgão ambiental responsável, garantindo ampla divulgação às partes interessadas. Dessa forma, trata-se de procedimento participativo de consulta pública para avaliar a percepção e demandas da comunidade acerca das decisões que serão tomadas por empreendedor e poder público no fechamento de um empreendimento minerário.

Entretanto, não há dispositivos legais na norma que disponham sobre o procedimento para sua realização. Dessa forma,

[...] tendo em vista se tratar de procedimento bastante similar às audiências públicas, os procedimentos para execução destas audiências, descritos na legislação sobre o tema, também devem ser seguidos, naquilo que cabível, nas reuniões públicas para avaliação dos Planos de Fechamento de Mina, sobretudo os procedimentos descritos na Resolução CONAMA 09, de 3 de dezembro de 1987 e na Deliberação Normativa COPAM 12, de 13 de dezembro de 1994, garantindo-se o princípio da participação comunitária e buscando conciliar as visões, interesses e aspirações da empresa, da comunidade hospedeira do empreendimento e dos órgãos reguladores. (RIBEIRO; MENDES, 2013, p. 18).

Tendo em vista as prescrições da Deliberação Normativa COPAM nº 127/08, é possível notar que para o fechamento de mina em Minas Gerais foi adotado procedimento similar ao previsto no licenciamento ambiental já regulamentado, destacando-se as semelhanças dos mecanismos institucionais de acesso e participação da sociedade às decisões técnicas: a já mencionada participação direta através de processo de consulta ou audiência pública, e a deliberação dos processos por órgão colegiado representativo e aberto à participação da sociedade civil.

Conforme previsto na Deliberação Normativa COPAM nº 127/08 em seu artigo 9º, o Plano Ambiental de Fechamento de Mina será submetido à análise técnica com emissão de parecer para apreciação da Unidade Regional Colegiada (URC) competente, órgão descentralizado do COPAM, que também detém a atribuição para analisar, orientar e licenciar

a implantação e a operação de atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente.

O Plano de Fechamento, assim como o Licenciamento ambiental, seria assim um procedimento submetido ao crivo de órgão colegiado, composto por representantes da sociedade civil, que podem manifestar suas opiniões, concordâncias e discordâncias, podendo, ainda, aprovar ou rejeitar as propostas ou propor esclarecimentos e medidas de controle adicionais. Portanto, os procedimentos de fechamento de minas licenciadas pelo Estado de Minas Gerais, nos termos da normativa estadual, deverão também passar por este processo, em tese, voltado à construção de consensos, a partir da identificação de pontos conflitantes, discussão e negociação. (RIBEIRO; MENDES, 2013, p. 19).

Dessa forma, no processo de licenciamento das atividades minerárias identifica-se a abertura à participação nas etapas de licenciamento para autorizar o início da atividade, sobretudo através das audiências públicas. Já no processo de fechamento minerário, a legislação de Minas Gerais também prevê reunião de consulta pública, bastante similar às audiências, que permitiria a discussão pelas partes interessadas dos aspectos relacionados ao fechamento do empreendimento minerário.

Além disso, tanto os processos de autorização inicial de uma atividade, quanto os processos de fechamento estão sujeitos à apreciação dos órgãos colegiados, que representam os diversos segmentos da sociedade. Este procedimento também ocorre nas renovações das licenças de operação dos empreendimentos minerários, que seguem rito semelhante à obtenção inicial das licenças, passando por discussão nos órgãos colegiados competentes. De certa maneira, à sociedade civil seria permitido, através de seus representantes atuando junto as estes órgãos colegiados, participar da discussão dos aspectos socioambientais dos empreendimentos minerários durante toda a sua vida útil, em cada processo de renovação de licença, até o seu fechamento definitivo.

Entretanto, destaca-se a ausência de um procedimento de participação direta, similar às audiências públicas, durante a operação da atividade minerária, período este que, conforme já mencionado poderia ultrapassar dezenas de anos, tempo no qual uma série de fatores poderiam alterar os aspectos socioambientais dos empreendimentos, tema que será retomado no capítulo seguinte.

4 PARTICIPAÇÃO E MINERAÇÃO: REALIDADES, AMBIGUIDADES E POSSIBILIDADES

Após analisar as previsões legais e normativas acerca das possibilidades de participação da sociedade civil na discussão e acompanhamento dos temas ambientais, sobretudo como a participação se relaciona com os empreendimentos minerários, neste capítulo apresenta-se uma análise crítica da forma como esta participação pode ocorrer na sociedade, a partir das previsões existentes, e como poderia ocorrer, a partir de sugestões e alterações na legislação sobre o tema.

4.1 Análise crítica da participação nos empreendimentos minerários

Conforme verificado, atualmente a participação da sociedade civil nos empreendimentos minerários pode se dar de duas formas: através das discussões em órgãos colegiados de meio ambiente, onde a participação popular se dá através da representação, ou através de audiências públicas, abertas à participação direta das partes interessadas.

A participação através dos órgãos colegiados pode ocorrer em dois momentos diversos: na análise de normas e políticas públicas eventualmente discutidas dentro do âmbito de suas atribuições e na discussão e aprovação de empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental. Já as audiências públicas também ocorrem durante a discussão e aprovação de empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, podendo, dessa forma, se relacionar com as discussões no âmbito dos órgãos colegiados, uma vez que estes órgãos, eventualmente, deveriam apreciar em suas discussões os resultados das audiências públicas, como elemento balizador das decisões a serem tomadas.

No processo de licenciamento dos empreendimentos minerários, tanto nas discussões nos órgãos colegiados, quanto nas discussões das audiências públicas, os impactos dos empreendimentos devem ser considerados. Conforme já salientado, os impactos socioambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade devem ser identificados e sistematicamente avaliados nos Estudos de Impacto Ambiental, que também deverão prever as medidas mitigadoras dos impactos negativos, dentre elas as medidas de controle, acompanhamento e monitoramento.

Durante as diferentes etapas de um empreendimento mineiro, são diversos os impactos socioambientais da mineração, que podem incidir de forma direta ou indireta. Tais impactos podem ter diferentes intensidades e magnitudes, conforme o porte do

empreendimento ou de acordo com suas características específicas, além das características da região em que está localizado. Os impactos também podem ter diferentes incidências: seja no tempo, podendo ser classificados como imediatos, de médio prazo ou de longo prazo; seja no seu grau de reversibilidade, podendo ser temporários ou permanentes; seja na sua interação com outros impactos, podendo possuir propriedades cumulativas e/ou sinérgicas; ou ainda conforme o meio em que incidem, podendo incidir sobre os meios físico e biótico (impacto ambiental propriamente dito) ou sobre o meio antrópico (impactos econômicos ou sociais).

Entre os impactos ambientais, incidentes sobre o meio ambiente natural, passíveis de geração por um empreendimento minerário podem ser citados: a supressão de vegetação; a alteração visual da paisagem; interferências na fauna, com o afugentamento, morte ou redução de espécimes; interferências nas águas superficiais e subterrâneas, com possibilidades de assoreamento, contaminação ou redução de vazão; emissão de material particulado; geração de ruído; emissão de gases de combustão de materiais fósseis; geração de resíduos sólidos; vibrações; dentre outros.

Já no âmbito socioeconômico podem ser citados: alteração dos fluxos populacionais, com imigração de pessoas buscando empregos nos empreendimentos mineiros ou seus prestadores de serviço, ou seduzidas pelas possibilidades de desenvolvimento que o empreendimento possa significar ou afastadas pela deterioração da qualidade de vida; alterações na infraestrutura, com o surgimento de novas estruturas visando atender o empreendimento, ou ainda a saturação das estruturas pré-existentes; aumento na arrecadação de impostos; geração de empregos diretos e indiretos; dependência econômica local com a atividade; desestrutura de laços previamente existentes baseados nas atividades econômicas ou nas relações sociais anteriores à instalação do empreendimento, ou formação de novos laços, relacionados à nova dinâmica socioeconômica; aumento do capital intelectual; dentre outros.

Após a decisão pelo encerramento do empreendimento minerário, com o seu consequente fechamento, alguns impactos socioeconômicos podem ser acirrados, bem como invertidos, podendo ocorrer: emigração, desemprego, abandono da infraestrutura, diminuição da arrecadação e redução dos índices de desenvolvimento e de qualidade de vida local e regional.

A mineração gera impactos socioambientais positivos e negativos, sendo que o próprio setor produtivo, através do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), reconhece a existência dos impactos sociais oriundos da exploração mineral:

Por se tratar de um recurso natural não-renovável, geograficamente localizado, a atitude da mineração para com o ambiente deve transcender a simples tomada de providências para proteger a natureza na área restrita do jazimento. Em determinadas regiões, e mais especificamente a Amazônia, o próprio acesso a essa área restrita pode ocasionar reflexos ponderáveis, não somente sobre a cobertura vegetal como também sobre a cultura, a organização social e o bem estar das comunidades locais ou grupos indígenas. (INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO, 1992, Introdução).

Os impactos negativos devem ser devidamente administrados, para que os impactos positivos decorrentes do empreendimento minerário se perpetuem no tempo, representando uma oportunidade real de desenvolvimento sustentável, sobretudo para as comunidades das regiões onde são realizados. Entretanto, os seus benefícios também devem ser bem geridos para permitir que o empreendimento minerário represente um motor de desenvolvimento, mesmo após o fechamento da mina (TAVEIRA, 2003, p. 33), permitindo, por exemplo, através de uma boa gestão das rendas mineiras, o planejamento e o incentivo de outras atividades que poderão ser exercidas após o término da exploração mineral. (ENRÍQUEZ, 2008).

Daí a importância dos Estudos de Impacto Ambiental, primordiais como elemento de informação a subsidiar a tomada de decisão acerca do licenciamento ambiental dos empreendimentos minerários. Dessa forma, estes não podem ser considerados como requisitos que, uma vez cumpridos, acarretam automaticamente no licenciamento e execução dos empreendimentos que estudam:

[...] torna-se necessário evidenciar um conceito que deve estar sempre presente quando se fala do assunto: o EIA/RIMA não se destina tornar possível o licenciamento ambiental, isto é, sua finalidade não é justificar o empreendimento em face da legislação ou das exigências dos órgãos ambientais.

Iniciar a elaboração de um estudo ambiental com a finalidade de "tornar possível" um empreendimento, obra ou atividade significa corromper no nascedouro o seu objetivo. (TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2010, p. 37).

Dada a sua importância, a legislação brasileira, através da Resolução CONAMA nº 001/86, define um conteúdo mínimo bastante rigoroso para os Estudos de Impacto Ambiental, não sendo, entretanto, objeto do mesmo rigor de execução pelos empreendedores:

Infelizmente, o que se tem visto em muitas oportunidades são estudos ambientais que mais parecem defesas prévias do empreendimento contra as normas ambientais, inclusive mediante a omissão de dados e informações relevantes com a finalidade de conseguir as licenças ambientais. Diante desta prática, muito mais comum do que se imagina, os órgãos ambientais muitas vezes não conseguem cumprir a liturgia dos prazos imposta pelo Art. 10 da Resolução CONAMA 237/97, restando-lhes a pecha de entrar o progresso e o desenvolvimento.

Na prática, o que ocorre são muitas idas e vindas, de pedidos de esclarecimentos por parte dos órgãos ambientais e de pedidos de reconsideração por parte dos empreendedores, de justificativas e de alterações pontuais nos projetos, de adequações das obras ou empreendimentos e de exigências sem previsão legal para concessão das licenças. Em síntese, muitos processos de licenciamento ambiental se afastam da sistemática estabelecida e dos objetivos primários das normas aplicáveis, chegando a merecer mais importância as medidas compensatórias propostas pelo empreendedor do que as medidas de minoração dos impactos sobre o meio ambiente buscadas pela legislação. (TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2010, p. 37-38).

Como um dos principais vícios dos Estudos de Impacto Ambiental destaca-se a insuficiência de seu conteúdo social, com ênfase excessiva nos meios físico e biótico, em detrimento do meio social, que também é requisito essencial de seu conteúdo:

Artigo 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico [...]

b) o meio biológico [...]

c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos. (BRASIL, 1986, grifo nosso).

Não sendo devidamente identificados e estudados, os impactos socioeconômicos dos empreendimentos acabam sendo negligenciados durante a discussão da viabilidade ambiental, na fase de licença prévia do procedimento de licenciamento. Consequentemente, suas medidas de controle e mitigação também são negligenciadas, não sendo, muitas vezes, incluídas entre os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de implementação dos empreendimentos.

Por outro lado, quando incluídas, muitas vezes as medidas de controle e mitigação dos impactos sociais dos empreendimentos minerários não passam pelo mesmo rigor de acompanhamento e fiscalização pelos órgãos ambientais, seja por falta de equipes técnicas qualificadas⁸⁵, seja porque estes órgãos contam com diretrizes de atuação mais afeitas à dimensão estritamente ambiental dos impactos⁸⁶.

⁸⁵ Foram estas as conclusões do Banco Mundial em seu relatório de análise do sistema de licenciamento ambiental do Brasil: “Os órgãos licenciadores possuem recursos humanos e financeiros insuficientes para atender às crescentes necessidades do país.” (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 20).

⁸⁶ Para evidenciar a maior preocupação dos diversos órgãos ambientais com os impactos ambientais propriamente ditos, em detrimento de outros impactos sociais, bastaria uma simples visita ao sítio institucional de cada um deles, verificando os temas de atuação em destaque ou a descrição de suas atribuições e estrutura institucional, bem como os planos e programas definidos como prioritários. A título de exemplo também pode

O acompanhamento das medidas de controle e mitigação dos impactos socioambientais se faz necessário não apenas nas fases seguintes do procedimento de licenciamento ambiental, representadas pelas licenças de instalação e operação, como durante toda a operação da mina, uma vez que os empreendimentos minerários podem ter uma vida útil de dezenas de anos. A literatura sobre o tema ressalta que, em caso de fechamento, o tempo em que o empreendimento minerário permanece em atividade afeta diretamente os impactos sobre o meio antrópico da região onde está localizado:

Se o tempo de extração é curto, os vínculos entre a empresa e a comunidade são mínimos. Assim os impactos no meio antrópico não são significativos. Se esse tempo é longo, a dependência da comunidade para com a empresa tende a ser significativa, tornando mais traumática e difícil a etapa de fechamento do empreendimento. (TAVEIRA, 2003, p. 33).

Durante os longos períodos de operação de uma mina os impactos negativos sobre o meio social e econômico tendem a se acirrar, aumentando a dependência que as comunidades desenvolvem sobre a atividade mineral.

Entretanto, por mais longo que seja o seu tempo de operação, a atividade de mineração sempre será transitória, e o fechamento de uma mina que não tenha sido adequadamente planejado, ou cujos benefícios não tenham sido eficientemente gerenciados, pode representar um grave prejuízo às comunidades locais, em detrimento das possibilidades de desenvolvimento que possam inicialmente representar. Neste sentido, também dispõe o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), que reconhece a necessidade de adoção de medidas de controle e mitigação dos impactos sociais:

O caráter eventualmente transitório da presença da atividade mineira, seja em função da exiguidade do potencial explorável, seja diante de outros fatores de natureza econômica, e a fim de não ameaçar a integridade dos recursos humanos e físicos ali presentes, exige a adoção de técnicas apropriadas às características da jazida e da região. (INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO, 1992, Introdução).

Considerando os longos períodos que a atividade minerária pode ser exercida, podendo chegar até mesmo a mais de uma centena de anos, faz-se necessário observar o alto grau de mudanças a que as regiões onde é exercida a mineração estão sujeitas, seja por conta das dinâmicas de desenvolvimento estabelecidas pela atividade isoladamente ou em conjunto

ser mencionado o Plano Plurianual 2012 do IBAMA que inclui programas relacionados à Biodiversidade, a Florestas, prevenção e controle do desmatamento e dos incêndios, ao Licenciamento e Qualidade Ambiental e a Pesca e aquicultura, além de um programa institucional de gestão e manutenção. (INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, 2013).

com outras atividades, seja pelos diversos impactos que a mesma provoca. Durante estes longos períodos, até mesmo as pessoas que vivem nas comunidades, estão sujeitas a mudanças, sendo as expectativas, anseios e preocupações das novas gerações também diversas daquelas inicialmente manifestadas quando da aprovação inicial da implantação do empreendimento minerário, seja através de audiências públicas, seja através da representação em órgãos colegiados.

Qual o real conteúdo e extensão da participação e do controle social sobre uma mina cujo licenciamento tenha ocorrido há mais de 30 anos, sendo que a população se manifesta apenas no licenciamento inicial desta atividade, ocorrido há décadas atrás? Seriam hoje os anseios, expectativas e preocupações das comunidades e pessoas afetadas os mesmos de 30 anos atrás? Seriam as comunidades afetadas compostas das mesmas pessoas?

Dessa forma, as atuais previsões legais de participação popular no licenciamento ambiental se mostram limitadas, dado o fator temporal que permitiria a ocorrência de uma atividade por décadas seguidas. Essa limitação afeta o licenciamento ambiental de toda e qualquer atividade efetiva ou potencialmente poluidora que possa ser exercida por muito tempo em um mesmo local. Não obstante, tal limitação é mais grave no caso da mineração, tendo em vista a suas características especiais, incluído aí a sua natureza de atividade extrativa, com um alto grau de impactos socioambientais, bem como o seu caráter transitório, que acirra o efeito destes impactos após o fechamento.

Por outro lado, outra característica especial da mineração, qual seja, a rigidez locacional, permitiria maiores possibilidades de sucesso em eventuais aberturas à participação e controle social desta atividade durante toda a sua operação, uma vez que as empresas mineradoras não poderiam utilizar a deslocalização como uma ferramenta de resistência a eventuais exigências sobre os empreendimentos:

O capital retiraria, portanto, boa parte de sua força contemporânea, da capacidade de se deslocalizar, enfraquecendo os atores sociais menos móveis – governos locais e sindicatos, por exemplo - e desfazendo, pela chantagem da localização, normas governamentais urbanas ou ambientais, bem como as conquistas sociais. Pois por sua maior mobilidade, o capital especializa gradualmente os espaços, produzindo uma divisão espacial da degradação ambiental e gerando uma crescente coincidência entre a localização de áreas degradadas e de residência de “classes ambientais” dotadas de menor capacidade de se deslocalizar. **Os grupos sociais que resistem a esta divisão espacial da degradação ambiental dificultam, conseqüentemente, a rentabilização esperada dos capitais,** ao reduzir para estes a liberdade de escolha locacional e o índice de mobilidade de seus componentes técnicos. **As lutas por justiça ambiental mostram assim toda a sua potência como barreira organizada a este instrumento de subordinação política próprio à acumulação em sua forma flexível – a mobilidade espacial dos capitais.** (ACSELRAD, 2004, p. 11, grifos nossos).

Como alternativa, a participação popular nos empreendimentos minerários poderia ocorrer na forma de diversas audiências públicas realizadas durante toda a vida útil do empreendimento, de maneira a garantir o controle social da atividade até o seu fechamento, em especial das medidas de controle e mitigação dos impactos sociais que, assim como aquelas relacionadas aos impactos ambientais, interferem diretamente na vida das comunidades.

Outro aspecto relevante para os empreendimentos minerários se refere à participação das comunidades na definição sobre o uso futuro⁸⁷ das áreas degradadas pela atividade extrativa. O pressuposto de conciliação entre a execução da atividade minerária e o desenvolvimento sustentável exige assegurar que o empreendimento, mesmo após o seu fechamento, continue a contribuir para o desenvolvimento socioeconômico local. (RIBEIRO; MENDES, 2013, p. 9).

Quando do fechamento, a decisão pelo uso futuro da área impactada pela mineração deverá levar em conta as características regionais, as aptidões e vocações das áreas, bem como os desejos e expectativas das comunidades afetadas. Além disso, sobre esta decisão vale as mesmas ressalvas feitas acerca do estudo de impacto, uma vez que a análise do uso futuro deve também levar em conta, não apenas os aspectos físicos e bióticos, mas também os socioeconômicos, de forma a considerar o bem estar individual e coletivo das comunidades que irão conviver com o uso futuro definido. Por este motivo, o International Council on Mining and Metals (ICMM), dispõe que a participação da comunidade é requisito para o sucesso das iniciativas pós-fechamento:

No passado, o planejamento do fechamento era obrigação da administração dos empreendimentos e focada em aspectos ambientais, com o envolvimento da comunidade, muitas vezes limitado a processos de consulta superficial. Hoje, no entanto, cada vez mais, os administradores consideram a participação da comunidade nos objetivos pós-encerramento como a fonte de energia que vai permitir que as iniciativas de encerramento prosperem quando a mineradora não estiver mais envolvida. Para isso, o engajamento da comunidade é necessário na definição do escopo do desafio, na conceituação da solução, na implementação do projeto e na verificação dos resultados. Além de aumentar o nível de credibilidade, isso estabelece parcerias para impulsionar o sucesso e, ao fazê-lo, cria um fórum de transparência. (INTERNATIONAL COUNCIL ON MINING AND METALS, 2008, p. 4, tradução nossa).⁸⁸

⁸⁷ O uso futuro, conforme definido pela NRM-21, em 21.2.6, é entendido como a utilização prevista da área impactada pela atividade mineira levando-se em consideração suas aptidões e intenção de uso pós-operacional. (BRASIL, 2001).

⁸⁸ “In the past, closure planning has been the responsibility of operation management and focused on environmental aspects, with community involvement often limited to cursory consultation processes. Increasingly today, however, management looks to community ownership of the post closure goals as the well of

Conforme já exposto, no Brasil a única norma abrangente a dispor sobre o fechamento de mina é a Deliberação Normativa COPAM nº 126/08, que dispõe sobre a apresentação pelo empreendedor de um Plano de Fechamento com a proposição de alternativas para uso futuro da área minerada, considerando os aspectos sociais, econômicos e ambientais da área de influência direta do empreendimento. (MINAS GERAIS, 2008). Este plano deve também ser apresentado às comunidades afetadas em reunião pública similar às audiências, que seria o momento de participação social para discussão dos aspectos socioambientais inerentes ao fechamento do empreendimento mineiro.

Todavia, essa suposta abertura à participação nos parece deficiente, uma vez que as alternativas de uso futuro são propostas pelo empreendedor e aprovadas pelo órgão ambiental, servindo a reunião pública com a participação da sociedade civil apenas para “colher opiniões e sugestões da comunidade diretamente afetada.” (MINAS GERAIS, 2008, art. 8º). Dessa forma, neste procedimento que é apenas de consulta, a comunidade não tem poder decisivo sobre o uso futuro, podendo apenas opinar sobre ele. Não estando o poder de decisão sobre o uso futuro vinculado à vontade da comunidade manifestada nestas reuniões, esta possuiria poder de decisão apenas em aspectos periféricos relacionados ao fechamento.

Esse caráter acessório da participação popular inclusive se reforça quando verificado que a obrigação de discussão com a comunidade deve ocorrer num prazo de até 180 dias após a apresentação do Plano Ambiental de Fechamento de Mina ao órgão ambiental estadual, ou seja, depois que os principais atores com real poder decisório já puderam apreciar a questão por algum tempo.

Como alternativa, a participação popular poderia ser construída durante toda elaboração do referido plano⁸⁹, bem como incluir o real poder decisório da comunidade acerca do uso futuro para as áreas impactadas, podendo aprová-lo ou rejeitá-lo. Contudo, a participação popular em matéria ambiental no Brasil não conta com real poder decisório das

energy that will permit closure initiatives to prosper when the mining company is no longer involved. To achieve this, community engagement is needed when scoping the challenge, conceptualizing the solution, implementing the design and verifying the outcomes. In addition to increasing the level of credibility, this establishes partnerships to drive success and, in doing so, creates a forum for transparency.”

⁸⁹ Neste sentido, o Termo de Referência de Plano Ambiental de Fechamento de Mina (PAFEM) prevê alguns projetos socioambientais, tais como Estudos de Percepção e Comportamento Socioambiental (EPCA), Programa de Educação Ambiental (PEA) e Plano de Informação Socioambiental (PISA), que podem ser realizados durante a vida útil do empreendimento para avaliar as aptidões e anseios das partes interessadas que estarão envolvidas na gestão da área impactada pós-encerramento. (MINAS GERAIS, 2009). Entretanto, tendo em vista sua realização durante a vida útil do empreendimento, tais programas podem não contemplar, a real manifestação das comunidades afetadas acerca das alternativas de uso futuro propostas pelo empreendedor, que deveriam assim também ser incluídas neste processo.

partes interessadas, se limitando a um procedimento de consulta pública, pautado, sobretudo, pela “oitiva” das partes interessadas.

Abordando o tópico participação popular, Macdonald, McGuire e Weston (2006) ao avaliar as prescrições sobre fechamento de mina nos diversos países mineradores⁹⁰, encontram conclusões de que o envolvimento das comunidades locais na identificação dos impactos e elaboração dos programas de reabilitação asseguraria uma diminuição dos conflitos com as comunidades vizinhas à mina, bem como garantiria que o plano de fechamento teria maior aprovação quando de sua execução. (MACDONALD, MCGUIRE E WESTON, 2006, p. 5). Da mesma forma, a literatura internacional sobre o tema abordada por estes autores advoga a participação na definição do uso futuro das áreas, de forma que a comunidade possa avaliar estes usos, sendo que o maior esforço deveria estar na coleta de opiniões da comunidade e na tentativa de construção de um verdadeiro consenso sobre o uso final. (MACDONALD, MCGUIRE E WESTON, 2006, p. 8).

Outra proposição interessante, que poderia ser considerada em uma eventual revisão da legislação brasileira sobre o tema, é um dispositivo existente na legislação do Peru, país de relevância na exploração mineral, não só no continente, como no cenário internacional.

Assim como o Brasil, a legislação peruana também prevê a avaliação de impactos como um instrumento de política ambiental⁹¹. Todavia, além de instâncias formais de participação, previstas legalmente, e que ocorrem, sobretudo, através de audiências públicas, o sistema peruano dispõe sobre a proposição, por parte do próprio empreendedor, de um plano de participação popular, como conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental⁹². Este Plano de Participação popular deve ser aprovado pela entidade competente e executado através de instâncias não formais de participação que o empreendedor deve conduzir, para incorporar na

⁹⁰ Os principais países abordados no estudo destes autores foram: Austrália, Canadá, Índia, Papua Nova Guiné, África do Sul e Estados Unidos.

⁹¹ Este sistema foi criado no Peru pela Lei 27.446, de 20 de abril de 2001, conhecida como *Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental*, que, inclusive, considera a participação popular como um de seus objetivos:

“Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente Ley tiene por finalidad:

[...]

c) El establecimiento de los mecanismos que aseguren la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental.” (PERU, 2001).

⁹² “Artículo 10.- Contenido de los Instrumentos de Gestión Ambiental

10.1 De conformidad con lo que establezca el Reglamento de la presente Ley y con los términos de referencia que en cada caso se aprueben; los estudios de impacto ambiental y, según corresponda, los demás instrumentos de gestión ambiental, deberán contener:

[...]

d) El plan de participación ciudadana de parte del mismo proponente.” (PERU, 2001).

avaliação de impacto ambiental, a percepção e a opinião da população potencialmente afetada ou beneficiada pelo projeto proposto. (PERU, 2001, art. 13, “b”).

Tal previsão pode ser considerada um diferencial, ao obrigar o empreendedor a dialogar com a população impactada, não apenas através de instâncias formais, tais como as audiências públicas, que muitas vezes aparecem como mecanismos rígidos e formalistas e que não necessariamente garantem uma ampla participação, tendo em vista a própria forma como se estruturam. (CAMPOS; MENDES, 2013, p. 20).

Com a proposição pelo empreendedor de outras instâncias de participação e a ampliação do número de audiências públicas, ambas com realização durante toda a vida útil do empreendimento para avaliar o desempenho ambiental e, sobretudo, o controle e a mitigação dos impactos socioambientais das minas, poder-se-ia ampliar, consideravelmente, a intensidade e a relevância da participação popular sobre os empreendimentos minerários, de maneira a materializar a democracia participativa insculpida no texto constitucional brasileiro.

Além disso, como sugestão, a legislação peruana (PERU, 2009) prevê que, os processos de participação formal ou não formal podem ser realizados através de diversos mecanismos tais como: publicação de avisos, distribuição de Resumos Executivos e acesso público ao texto completo dos estudos ambientais; caixas de sugestões e observações; oficinas de informação e participação cidadã; visitas guiadas; consultas com promotores; mecanismos para canalizar observações e sugestões ante as autoridades; oficinas ou reuniões informativas; audiências públicas com a participação de intérpretes de línguas locais conforme o caso, dentre outros. Dessa maneira, é possível visualizar uma série de outros instrumentos que poderiam ser utilizados para permitir o constante diálogo com as partes interessadas, permitindo a sua participação na discussão dos impactos socioambientais dos empreendimentos minerários. Além de outros mecanismos específicos que o empreendedor possa propor em um eventual plano de participação, elaborado conforme as previsões da norma, estes diversos instrumentos podem ser também considerados em uma eventual revisão da legislação brasileira sobre o tema.

4.2 Ambiguidades e contradições relacionadas à participação

Conforme já abordado, a participação da sociedade civil na gestão ambiental pode se dar na integração de setores da sociedade nos órgãos colegiados com atribuições relacionadas à formulação, ao acompanhamento e à avaliação das políticas de proteção ao meio ambiente. Regra geral, estes órgãos colegiados são estruturados sobre uma noção de paridade entre seus

membros, contemplando igual número de representantes do Estado e representantes da sociedade civil:

Quanto mais ampla tem sido a representação de segmentos governamentais e não governamentais nos órgãos colegiados, mais consistente tem sido o pacto sócio-político-ambiental. Nesse aspecto é bom lembrar também a importância do equilíbrio entre os vários grupos de interesse, a começar entre as representações governamental e não-governamental, cuja paridade passou a ser um paradigma na composição dos conselhos de meio ambiente. Equilíbrio nas próprias representações governamentais e não-governamentais – setores produtivos e sociais – também deveriam ser observados. (RIBEIRO, 2006, p. 54).

Essa forma de composição, que levaria em conta uma suposta tensão entre Estado e sociedade, tem influências do período histórico da Ditadura Militar brasileira (1964-1985), onde o Estado autoritário impunha sua política desenvolvimentista, muitas vezes em detrimento da proteção ambiental. É o que afirma Ribeiro (2006) que analisa a gênese da estrutura organizacional para a implementação da política pública de meio ambiente no Brasil:

A implementação organizacional de forma colegiada teve grande influência do clima de abertura política no País, sendo a redemocratização a palavra de ordem, inclusive pelo governo militar. A mobilização popular passou a ser prioridade nos discursos políticos e nas estratégias de mudança, tendo seu ápice na campanha das “diretas já” quando a população brasileira se mobilizou em prol da mudança do sistema de eleição para Presidente da República, que vinha sendo pela via indireta desde o golpe militar de 1964.

Nesse contexto, o modelo de conselhos era considerado o mais apropriado para o resgate da democracia no Brasil, inclusive na administração pública, que também implementou conselhos nas áreas de saúde, educação, habitação e ciência e tecnologia. (RIBEIRO, 2006, p. 52-53).

Dessa forma, torna-se necessário analisar se a noção de paridade seria coerente para a formulação da composição destes órgãos. Tendo em vista as suas atribuições, estes órgãos colegiados lidam com interesses diversos, que podem se manifestar de diferentes formas e em diferentes níveis. Tais interesses podem abranger um amplo espectro, podendo variar, desde posições afetas a uma ideia de preservação ambiental absoluta, a posições de permissão de execução de atividades altamente impactantes em áreas de grande sensibilidade social e/ou ecológica, passando ainda pela defesa ou o combate de atividades específicas que possam acarretar diferentes níveis de desenvolvimento, com diferentes padrões e impactos socioambientais e com diferentes medidas de controle ou compensação.

Dentre essa gama de posicionamentos, não há necessariamente uma identificação absoluta dos diferentes interesses com os diferentes atores que compõem os conselhos,

podendo haver variações, conforme o segmento que cada ator representa, conforme a matéria em discussão, ou ainda, conforme arranjos circunstanciais de cada tema ou projeto em vias de aprovação.

Entretanto, identifica-se que a composição dos órgãos colegiados, sob a ideia de uma composição paritária, com setores da sociedade civil e do Estado, contempla, na verdade, três polos, com perspectivas mais ou menos definidas acerca da questão ambiental: os agentes econômicos, interessados, sobretudo, na aprovação de normas e projetos que priorizem seus ideais econômicos; as comunidades, grupos e movimentos sociais organizados da sociedade civil, que recebem os impactos socioambientais de projetos e empreendimentos econômicos, alterando o seu direito a uma vida digna e de qualidade, bem como a efetivação de outros direitos humanos; e o Estado, com suas ambiguidades. (PINTO; MENDES, 2012, p. 5336).

Conforme o comando constitucional (art. 225, § 1º, incisos I a VII) e o comando legal previsto na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), o Estado tem deveres relacionados à instituição e condução da política ambiental brasileira. Por este motivo, o Estado brasileiro deveria se revestir de um papel de mediação, na articulação social entre os diversos atores. Não obstante,

[...] sob a forma de Estado-mediador, este por vezes se apresenta como omissivo ou tendencioso, valorizando o poder econômico, tendo em vista a simetria de seus interesses com as diretrizes macroeconômicas estatais. Esse alinhamento ocorre em detrimento das comunidades atingidas, ainda que, como parcelas da população sejam consideradas integrantes do próprio fundamento legitimador do poder estatal. (PINTO; MENDES, 2012, p. 5335).

Todavia, apenas em alguns momentos o Estado se inclina em direção aos interesses populares, sobretudo quando há uma mobilização social significativa, onde um posicionamento contrário poderia implicar prejuízos eleitorais aos representantes eleitos, incumbidos de gerir a máquina estatal. (AGRA FILHO, 2010, p. 354).

A participação governamental, cujo papel esperado seria de mediar ou coordenar o processo de discussão e o processo de construção de um consenso, garantindo inclusive uma simetria de informações e de ingerência, restringe-se, eventualmente, a identificar medidas que minimizem as preocupações ambientalistas. (AGRA FILHO, 2010, p. 354).

A ambiguidade estatal está assim na identificação, ora com o poder econômico, ora com a sociedade civil, conforme os seus próprios interesses. O interesse estatal, assim

entendido como o interesse da classe dirigente, não se confundiria com o interesse público⁹³ e não corresponderia necessariamente ao interesse privado, podendo, não obstante, com eles se identificar, conforme um senso de conveniência e oportunidade. Santos (2006, p. 435) identifica esta ambiguidade como uma das tensões dialéticas da modernidade:

A tensão deixa, assim, de ser entre Estado e sociedade civil para ser entre interesses e grupos sociais que se reproduzem melhor sob a forma de Estado e interesses e grupos sociais que se reproduzem melhor sob a forma de sociedade civil. E, sendo assim, o âmbito efectivo dos direitos humanos torna-se inerentemente problemático. (SANTOS, 2006, p. 435).

A partir dessa perspectiva de três polos de tensão, com diferentes visões sobre o desenvolvimento sustentável e com possível presença nas discussões sobre a elaboração e implantação das políticas públicas ambientais, pode ser analisada a composição dos conselhos de meio ambiente.

O CONAMA, conforme já descrito, não possui uma composição estritamente paritária, visto que o número de representantes da sociedade civil não é igual ao número de representantes do Estado. Porém, este conselho conta com uma grande participação de setores da sociedade, com um total de 21 representantes⁹⁴, entre representantes de trabalhadores, entidades empresariais, entidades ambientalistas, entidades profissionais, populações tradicionais e indígenas, bem como da comunidade científica.⁹⁵

Não obstante, essa ampla abertura não assegura a paridade de participação, visto que o Plenário do Conselho conta com muito mais membros oriundos do segmento estatal. Além disso, na atual forma legal de composição do conselho, garantir a paridade seria impossível uma vez que, além de vários outros representantes dos diversos segmentos estatais, este Conselho conta com um representante de cada um dos Ministérios e das Secretarias da Presidência da República (BRASIL, 1990), cujo número⁹⁶ pode variar conforme a

⁹³ Para tal distinção, sugere-se consultar Mello (2006, p. 54-55).

⁹⁴ Entre estes não foram incluídos os oito representantes do segmento empresarial (art. 5º, IX), pois, em tese, representariam interesses diversos.

⁹⁵ Para consultar a composição integral do CONAMA, sugere-se consultar o Decreto Federal 99.274, de 6 de junho de 1990, que regulamenta a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

⁹⁶ Em consulta ao sítio da Presidência da República, em 03 de abril de 2013, verifica-se a existência de 23 Ministérios, além do Ministério de Meio Ambiente, e 09 secretarias, totalizando 31 membros representando a estrutura da Presidência da República junto ao CONAMA (BRASIL, 2011b). Este cálculo não considera a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, sancionada em 28 de março de 2013. (NUBLAT, 2013).

conveniência política necessária para a manutenção do chamado “presidencialismo de coalizão” brasileiro⁹⁷.

Por sua vez, analisando a composição do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) de Minas Gerais e avaliando seus membros sob o viés do segmento social em nome do qual atuam e dos interesses que possivelmente representam, verifica-se que, na verdade, sua composição não é paritária. Tal ocorre, pois entre os denominados “membros da sociedade civil”, estão incluídas organizações ligadas a interesses econômicos⁹⁸ e que tendem a atuar exclusivamente na direção destes interesses, seja na aprovação de projetos, seja na elaboração de normas legais que facilitem tais interesses. (PINTO; MENDES, 2012, p. 5337).

Na estrutura do COPAM, dentre os denominados “membros da sociedade civil” identificam-se 10 representantes que, de certa forma, poderiam atuar mais direcionadas à preservação do meio ambiente ou a causas relacionadas, sendo estes representantes de organizações não governamentais, entidades de ensino, pesquisa, ou desenvolvimento tecnológico ou científico e entidades civis que representem categorias de profissionais liberais ligadas à proteção, conservação e melhoria da qualidade de vida.

Identificados os possíveis interesses conflitantes entre os chamados “membros da sociedade civil”, pode-se concluir que, na composição do Conselho mineiro, em termos numéricos, o Estado tem maior peso, já que possui um maior número de membros. Sobre o deslocamento do poder decisório em direção às políticas estatais⁹⁹ relata Agra Filho:

Sendo a participação governamental a parcela efetivamente decisória do colegiado, cabe ao governo definir a aprovação da intervenção a ser realizada e as medidas a serem exigidas. Assim, fica evidenciado que esse mecanismo se torna, na prática, um processo de legitimação das decisões governamentais. Seria importante ressaltar

⁹⁷ “No Brasil, de acordo com a Constituição Federal (art. 84, I), cabe exclusivamente ao presidente da República a nomeação e a exoneração dos Ministros de Estado. Essa faculdade propicia a idéia de que os ministérios, quando ocupados por ministros oriundos proporcionalmente das representações partidárias no Congresso Nacional, trazem estabilidade ao presidente da República.” (PIVA, 2010, p. 367).

⁹⁸ São elas: a) Associação Comercial de Minas Gerais; b) Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais; c) Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais; d) Conselho da Micro, Pequena e Média Indústria; e) Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Minas Gerais; f) Instituto Brasileiro de Mineração; g) Câmara do Mercado Imobiliário de Minas Gerais; e h) Associação Brasileira de Engenharia Sanitária; (MINAS GERAIS, 2007).

⁹⁹ Outro ponto relevante, sobre o qual já se escreveu antes, se refere à aprovação do licenciamento de empreendimentos estatais: “Uma vez que em alguns Estados e Municípios da Federação estes conselhos são responsáveis pelo licenciamento dos empreendimentos geradores de impactos ambientais significativos, a maior presença do Estado seria praticamente uma garantia de aprovação de seus próprios projetos, limitando a análise e discussão pelos demais membros do colegiado a barganhas, relativas a medidas de compensação e adequação destes empreendimentos. Neste sentido, caberia, por exemplo, indagar quais as reais possibilidades das comunidades atingidas, na discussão dos impactos causados pela Cidade Administrativa de Minas Gerais, empreendimento de grande porte, altamente impactante, licenciado pelo próprio Estado e por ele considerado como ‘a mais ousada obra da Capital mineira nas últimas décadas’, que ‘consolida o modelo de gestão pública eficiente implantado’ e ligado a ‘um novo modelo de Estado’.” (PINTO; MENDES, 2012, p. 5338).

ainda que tem havido a prática recorrente de os projetos alvos de conflito serem anunciados no jornal como sendo uma iniciativa resultante de uma política de atração de investimentos promovida pelo próprio governo. (AGRA FILHO, 2010, p. 354).

Dessa forma, seria imperativo um remodelamento da composição dos conselhos de meio ambiente, de maneira a refletir os interesses conflitantes e garantindo uma paridade e simetria entre os polos que representem estes diversos interesses, além da representação estatal. Além disso, também são necessárias ações para aumentar a representação dos segmentos que manifestem cada tipo de interesse, bem como as possibilidades de acesso aos órgãos colegiados, democratizando inclusive a forma de escolha de representantes e a sua alternância na representação.

Interessante também seria a elaboração uma forma de representação delegada que vinculasse a atuação dos conselheiros eleitos a decisões pré-definidas. Neste sentido, os conselheiros seriam na verdade delegados, representantes de parcelas sociais não presentes aos conselhos, possuindo um mandato que restringisse sua atuação à consulta de sua base, devendo a ela prestação de contas, ao contrário do mandato de um representante *strictu sensu*, que constitui uma alienação de poder decisório em seu favor, podendo, em alguns casos, significar um verdadeiro cheque em branco. (SOUZA, 2006a).

Já a fase de comentários dos estudos ambientais não tem encontrado execução, sobretudo pela falta da já apontada necessidade de comunicação pública pelos órgãos licenciadores da abertura desta fase no procedimento de avaliação dos estudos. Dessa forma, por falta de informação e comunicação às partes interessadas, suprime-se uma importância instância de participação pública, consistindo a fase de comentários em previsão legal que não encontra exercício concreto nos atuais procedimentos, efetivando-se a mencionada possibilidade aventada por Machado (2010, p. 266), de que este fato poderia representar um “engodo de participação pública, pois ninguém poderia comentar o que ignora esteja pronto para ser comentado.”

Outra contradição relacionada à participação seria a marginalização das Audiências Públicas identificada por Zhouri, Laschefski e Paiva (2005). Conforme já destacado, as audiências públicas são instâncias formais de participação, inseridas no procedimento de licenciamento ambiental, que, em tese, permitiriam a inclusão neste procedimento das manifestações das comunidades sobre os empreendimentos minerários e sua viabilidade ambiental.

Estes autores salientam que “seu fundamento institucional e legal, contudo, não garante que se estabeleça efetivamente, no campo ambiental, espaço de participação das comunidades atingidas” (ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA, 2005, 106), identificando inclusive casos em que a audiência pública significou apenas um requisito formal extra, para regularidade procedimental do licenciamento, não implicando em reais contribuições e considerações das partes interessadas que se manifestaram nos procedimentos:

Nesse discurso, percebemos que o procedimento de “ouvir” a comunidade refere-se ao cumprimento de uma determinação formal, importante para a legitimação da cena democrática onde se dá a definição do que seja o “bem público”. O papel manifesto central da Audiência Pública, que é o de apontar os problemas e os assuntos que ainda não foram analisados com a profundidade necessária, fica negligenciado. (ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA, 2005, 107).

Apesar das críticas dirigidas às audiências, essas são consideradas como condição essencial do licenciamento pois, de acordo com o atual sistema de licenciamento ambiental brasileiro, em alguns casos, elas representam a única oportunidade em que as comunidades podem ter conhecimento das propostas do empreendimento e, seus reais impactos socioambientais. (ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA, 2005, 107).

Estes autores destacam ainda a inexistência no sistema de licenciamento brasileiro de uma etapa procedimental de devolução às partes interessadas participantes das Audiências de informações acerca das considerações ou não de suas manifestações no licenciamento do empreendimento objeto de audiência, similar a procedimento existente na Alemanha. (ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA, 2005, 108).

Entre as causas de marginalização das audiências públicas está o fato de que os empreendimentos de mineração em discussão nestas instâncias são resultado de diretrizes macroeconômicas estatais previamente definidas, sem a participação da população:

Mesmo antes do início do processo de licenciamento em si, etapas importantes para o planejamento de determinados projetos já foram concluídas. Programas nacionais e estaduais definem o papel estratégico de tais projetos vis-à-vis às linhas gerais de planejamento e os recursos que serão disponibilizados para sua implementação. (ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA, 2005, 101).

No momento de uma audiência pública, em tese, o projeto ainda está em análise para que seja licenciado ou não, conforme as condições de viabilidade que apresentar. Para análise dessa viabilidade são fundamentais as manifestações das demandas e conhecimentos das comunidades sobre o empreendimento em debate, somados aos conhecimentos técnicos produzidos nos Estudos de Impacto, ambos balizando a decisão acerca do licenciamento.

Contudo, vários empreendimentos minerários são planejados e idealizados a partir de um macroplanejamento prévio centralizado nos órgãos estatais, que prevê atividades, regiões ou tipologias minerais com prioridades de investimento, o que, acarreta expectativas, e conseqüentemente, pressões para sua aprovação. Esse macroplanejamento é gestado nos órgãos setoriais de governo, não contando com a participação da sociedade civil, que, no momento de análise dos empreendimentos, frutos de um planejamento prévio, não encontra reais possibilidades de análise da viabilidade e de alternativas ao projeto, conforme previsto na legislação, ou ainda de considerações de diferentes visões de desenvolvimento sustentável, não baseadas no uso intensivo de recursos naturais.

No caso da mineração esse planejamento pode ser observado através do Plano Nacional de Mineração 2030, também conhecido pela sigla PNM 2030, que é um documento técnico elaborado pelo Ministério de Minas e Energia, para formulação da Política Minerária Brasileira, englobando as áreas de geologia, recursos minerais, mineração e transformação mineral e prevendo os cenários prováveis de evolução do setor mineral e a visão de futuro escolhida para o ano de 2030¹⁰⁰. Este Plano integra a formulação de políticas e planejamento do setor mineral, sendo dividido em cinco capítulos, abordando o planejamento do setor mineral e a metodologia de elaboração do plano (Capítulo 1), o panorama do setor mineral no Brasil e no mundo (Capítulo 2), os cenários possíveis e o cenário escolhido para a atividade minerária brasileira (Capítulo 3) e, por fim, a previsão de demanda, investimentos e recursos humanos dentro do cenário escolhido (Capítulo 4), bem como os objetivos estratégicos e ações necessárias para a condução ao cenário escolhido (Capítulo 5).

Estes Objetivos Estratégicos são agrupados em conjuntos, conforme as condições que requeiram para sua consecução. Assim há objetivos que dependem fortemente da atuação estatal, através do Ministério das Minas e Energia, e que têm grande poder de induzir os demais objetivos, identificados, dentre eles: a governança pública eficaz, a ampliação do conhecimento geológico e a gestão de minerais estratégicos. Também foram identificados objetivos estratégicos que dependem de articulação governamental com o setor privado e a sociedade civil e podem induzir os demais objetivos, sendo: a mineração em áreas com restrição, a formalização e fortalecimento de Micro e Pequenas Empresas, a pesquisa, desenvolvimento e inovação (P, D&I), a formação e qualificação de recursos humanos, e os investimentos em infraestrutura e logística. Por fim, foram identificados objetivos

¹⁰⁰ Regra geral, nossas análises do Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM 2030) se baseiam no documento-base, disponibilizado para consulta pública em 10 de novembro de 2010, a não ser quando diversamente informado.

considerados dependentes de articulação governamental com forte participação do setor privado e da sociedade civil, que por fim, acabam sendo os objetivos primordiais, consequentes dos demais, sendo eles: a produção sustentável, a agregação de valor com competitividade e a promoção do desenvolvimento sustentável nas regiões mineradoras. (BRASIL, 2010).

Entretanto, o Plano Nacional de Mineração 2030 não dispensa às formas de articulação e participação da sociedade civil tratativa à altura do desafio que os objetivos de produção sustentável e desenvolvimento sustentável nas regiões mineradoras apresentam, o que poderia levar a questionamentos sobre a articulação e participação apenas em momentos de conveniência e oportunidade política.

Também merece destaque, o fato de que o próprio PNM 2030 apresenta-se como uma Política de Estado e não meramente a vontade passageira de um governo ocasional, o que, a princípio, poderia representar um grande avanço, dada a importância do planejamento de médio e longo prazo quando se trata de políticas de desenvolvimento sustentável. Por conseguinte, o processo de elaboração do documento teria sido amplamente discutido com a sociedade brasileira:

A elaboração deste Plano é resultado do conhecimento coletivo proveniente tanto dos estudos contratados quanto aportados pelos técnicos do MME e outros órgãos. Grande parte das etapas de construção do documento foi alicerçada em processo participativo em diversas reuniões e oficinas temáticas, com contribuições de mais de 400 participações, entre especialistas e pessoas diretamente envolvidas com os temas. A esses colaboradores registramos nosso mais profundo agradecimento. (BRASIL, 2010, p. III).

Contudo, na análise do suposto processo participativo na construção do documento, fica evidente o seu caráter de Política de Governo, ao não envolver os inúmeros setores da sociedade brasileira interessados no tema e no desempenho mineral brasileiro. Primeiramente, cabe ressaltar que todos os membros envolvidos no Grupo de Trabalho formado para elaboração do documento são oriundos exclusivamente de órgãos e instituições técnicas relacionadas à mineração, tais como o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), o Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil (SGM) e a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), não havendo participação dos órgãos públicos de meio ambiente. Ainda mais relevante a ausência entre os participantes da elaboração do documento de membros ou representantes de outros segmentos da sociedade civil, não relacionados à atuação estatal.

O processo de elaboração do PNM 2030, após a etapa de estudos técnicos por consultoria especializada, passou por outras etapas, para troca de experiência e debates, através de oficinas, que, supostamente, também seriam participativas. Todavia, consultando os Anexos III e IV, que incluem, respectivamente, a Relação dos Participantes das Oficinas Temáticas e a Relação dos Participantes da Oficina Especial sobre Cenários, é possível perceber o caráter limitado da inclusão de membros de outros órgãos e instituições não ligados ao setor produtivo mineral, bem como o caráter limitado das oficinas, uma vez que dispunham sobre temas específicos¹⁰¹, não abrangendo a discussão do Plano como um todo e a sua relevância para o desenvolvimento sustentável brasileiro, além de não incluir pontos relevantes e polêmicos em torno dos impactos socioambientais das atividades de mineração.

Deve-se registrar ainda que o PNM 2030 foi elaborado através de um processo de construção do documento-base, posteriormente complementado por um processo de consulta pública, com recolhimento de contribuições no período de 10 de novembro a 09 de dezembro de 2010. Entretanto, o documento final não destaca as críticas e sugestões realizadas neste processo, apenas sinalizando a sua ocorrência, que muito teria contribuído para o aprimoramento do Plano. (BRASIL, 2011, p. 4).

Cabe ainda ressaltar que o processo de consulta pública ocorrido no período de um mês, através da internet, para a formulação de uma política pública que pretende vigor para os próximos 20 anos, nem de longe pode ser considerada democrática, uma vez que o acesso à internet ainda é limitado em nosso país e o entendimento e discussão de um documento técnico desta envergadura requer estudos e análises que levam tempo, muitas vezes também dependendo da articulação de grupos organizados da sociedade para obtenção de recursos materiais e humanos que possibilitem uma visão crítica sobre o tema.

Ainda sobre o PNM 2030, verifica-se que este tem como base algumas diretrizes, entre as quais estão incluídas a sustentabilidade e a governança pública eficaz para promoção do uso dos bens minerais extraídos no País no interesse nacional. Sob um viés ambiental, a sustentabilidade é considerada uma das premissas do PNM 2030, sendo, por exemplo, analisados no capítulo 2 alguns desafios ambientais transversais que possam afetar diretamente a sustentabilidade do setor mineral, tais como: a mineração em áreas com

¹⁰¹ Conforme o Anexo III do PNM 2030, foram realizadas as seguintes Oficinas Temáticas: 1ª Oficina (01/10/2009): Restrições às atividades minerárias em Áreas de Proteção Permanente (APP) e Unidades de Conservação de Uso Sustentável; 2ª Oficina (27/10/2009): Royalties na Indústria Mineral: Reflexos sobre o desenvolvimento da mineração brasileira, a agregação de valor e a potencialização dos benefícios sociais. 3ª Oficina (29/10/2009); Agrominerais; 4ª Oficina (18/11/2009): Geologia e Pesquisa Mineral; 5ª Oficina (03/12/2009): Pesquisa, Desenvolvimento & Inovação Tecnológica; 6ª Oficina (23/02/2010): Sustentabilidade na Mineração; 7ª Oficina (25/02/2010): Política Mineral nos Estados; 8ª Oficina (06/05/2010): Políticas para Agregação de Valor na Indústria Mineral.

restrições legais, a mineração na Amazônia, as mudanças climáticas, a produção sustentável e a reciclagem e o fechamento de mina.

Estes supostos desafios ambientais são, no entanto, tratados de forma superficial, sendo apontada apenas uma visão geral sobre o assunto e a necessidade de ações coordenadas para superar os possíveis entraves. É possível perceber, por exemplo, uma visão acrítica sobre a Mineração na Amazônia, que é considerada no documento como “a atual fronteira de expansão da mineração no Brasil, o que desperta otimismo.” (BRASIL, 2010, p. 58). Não se considera, por exemplo, a possibilidade de desenvolvimento da região sem a atividade, que poderia ser altamente degradadora para seus importantes recursos ambientais. Dessa forma, caberia indagar: quais as reais possibilidades de participação das comunidades afetadas por projetos na região na discussão do modelo de desenvolvimento sustentável que se objetiva para a Amazônia? A participação em audiências públicas de empreendimentos pretendidos para a região poderia abranger discussões sobre alternativas aos projetos ou ao modelo de desenvolvimento sustentável que tais empreendimentos representariam?

No mesmo sentido, é apontada a necessidade de regulamentação da mineração em áreas indígenas, considerada pelo documento como necessária para o desenvolvimento da atividade mineral no país. A mineração em áreas indígenas, por força da Convenção OIT 169 e do art. 231, caput e § 3º da Constituição da República de 1988, requer, além de autorização do Congresso Nacional, um processo de consulta aos povos interessados. Dessa forma, esta regulamentação se faz necessária para disciplinar estes procedimentos de autorização e consulta. Trata-se, no entanto, de processo de participação limitado, similar às audiências públicas, caracterizado apenas pela “oitiva” das partes interessadas, que não poderão, entretanto, vetar tais empreendimentos, cujas visões de apropriação dos recursos naturais são, *a priori*, bastante distantes das suas. Como exemplo crítico, poderia ser citada a dificuldade em conciliar estas diferentes visões em um hipotético projeto de mineração que preveja a extração de recursos em terras indígenas consideradas sagradas. Outro ponto relevante sobre a mineração em terras indígenas é que o próprio processo de regulamentação da “oitiva” das comunidades indígenas, atualmente em andamento, tem encontrado dificuldades de abertura a um diálogo amplo, transparente, democrático e participativo com estas comunidades. Atualmente este projeto é questionado por não prever demandas indígenas importantes, tais como a tramitação conjunta com o novo Estatuto das Sociedades Indígenas, projeto parado há vários anos, e também o controle social da execução dos contratos, além da ausência de previsões de garantias contra riscos ambientais. (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2013).

Nas visões de futuro desenhadas pelo PNM 2030¹⁰², também merecem críticas à análise relacionada ao Cenário A, denominado “Na trilha da sustentabilidade”, que seria o cenário ideal almejado pelos idealizadores do documento para o setor mineral brasileiro. O Capítulo 5 do documento, denominado “Objetivos Estratégicos e Ações” aponta os objetivos estratégicos do Plano, ligados ao Cenário A, bem como as ações necessárias para a persecução de tais objetivos, dentre as quais podem ser destacadas a Produção Sustentável e a Promoção do Desenvolvimento Sustentável em Regiões de Base Mineradora. Segundo o PNM 2030:

As ações propostas para os objetivos estratégicos foram ordenadas de acordo com a capacidade de implementação por parte do MME. Além disso, é importante ressaltar que as ações deverão ser desdobradas em programas e projetos ao longo do horizonte deste Plano, com a definição de metas e indicadores de acompanhamento. (BRASIL, 2010, p. 124).

Não obstante, entende-se que estes objetivos estratégicos e ações devem ser devidamente monitorados também pela sociedade civil, sendo necessário, nos próximos anos, acompanhar como estas ações serão articuladas com os demais órgãos e políticas de governo, bem como avaliar a sua execução eficaz para a realização da almejada sustentabilidade. Para tal análise, continua sendo primordial a participação efetiva da sociedade civil, de maneira a avaliar o desempenho governamental e exigir o ajuste de políticas e metas que não se coadunem com a visão da sociedade brasileira para o setor mineral.

Por fim, entre os principais objetivos do PNM 2030 relacionados à governança pública destaca-se a consolidação do Marco Regulatório da Mineração. Similarmente, a elaboração deste documento normativo, que irá substituir o atual Código de Mineração, aprovado pelo Decreto-Lei 227, de 28 de fevereiro de 1967, padece das mesmas críticas feitas à elaboração do PNM 2030, uma vez que o projeto de novo Marco Regulatório ainda não é conhecido pela sociedade brasileira, tendo sido gestado no interior do Ministério das Minas e

¹⁰² O PNM 2030 se pauta por uma definição da visão de futuro para o setor mineral até 2030, elaborando possíveis cenários para esta atividade. Entretanto, embora a análise técnica do PNM 2030 considere ser possível almejar e buscar um cenário de sustentabilidade ampla da atividade minerária brasileira, um cenário inferior, Cenário B – Desenvolvimento Desigual é apontado como trajetória mais provável (BRASIL, 2010, p. 75), tendo em vista o contexto histórico e presente do país. Segundo o documento, o cenário A é o mais difícil de ser construído e requer inúmeras mudanças para ser alcançado. “Dessa forma, o Cenário A tem as características de uma visão de futuro por se situar na fronteira do espaço futuro provável, que tende a ocorrer, e o possível, que tem factibilidade, mas exige medidas específicas, portanto, uma hipótese de futuro desejada, desafiante, mas factível. E como tal, deve orientar a formulação de objetivos, estratégias e políticas, pois de maneira inercial, ou seja, considerando tão somente as forças espontâneas do mercado e as tradicionais deficiências do estado, ele não ocorrerá. Será necessário, dessa forma, um grande acordo entre governo, iniciativa privada e sociedade para mudar a trajetória mais provável de futuro no sentido de dirigi-la para o horizonte desejável. Em outras palavras, será necessário manter e reforçar políticas existentes e agregar outras.” (BRASIL, 2010, p. 76).

Energia, apenas com a participação de alguns órgãos técnicos e com apresentações e manifestações pontuais de algumas grandes empresas de produção mineral.

Mesmo estando em elaboração há mais de dois anos, o projeto do novo marco legal da mineração não foi discutido com a sociedade brasileira e não há previsão de abertura de um processo de consulta pública para tanto. Por este motivo, a sociedade tem se manifestado, através de suas diversas organizações sociais ligadas à questão minerária, solicitando maior abertura à participação social nas discussões do novo marco regulatório¹⁰³.

Além disso, em março de 2013, através de seus representantes responsáveis pela iniciativa, quais sejam os ministros Edison Lobão, de Minas e Energia, e Gleisi Hoffmann, da Casa Civil, o governo federal informou que o novo marco legal da mineração seria enviado ao Congresso Nacional através de uma Medida Provisória (MP) e não um projeto de lei. Além da suposta relevância da matéria, para justificar o uso da figura da Medida Provisória o governo alega urgência, tendo em vista a suposta necessidade de dar uma solução imediata para os pedidos de exploração de jazidas minerais que estão suspensos. (DURÃO; BRUNO, 2013).

O argumento de urgência não se mostraria adequado por uma série de motivos, sendo o primeiro deles o fato de que a suspensão da análise dos pedidos de exploração das jazidas minerais foi realizada pelo próprio governo federal, de maneira a permitir que as novas áreas de exploração já se enquadrassem no novo marco regulatório. Além disso, estes pedidos ficaram por muito tempo suspensos, tendo em vista o prazo que o governo levou para desenvolver a proposta de novo marco, que agora pretende que seja aprovada rapidamente pelo Congresso Nacional, através da tramitação de uma medida provisória.

A utilização do instrumento da medida provisória também não se mostraria adequada, tendo em vista que, constitucionalmente, as medidas provisórias possuem vigência de 60 dias¹⁰⁴, prorrogável por mais 60 dias¹⁰⁵, devendo neste período serem convertidas em lei pelo Congresso Nacional, sob pena de perderem a eficácia. Dessa forma, tendo em vista estes requisitos, o exíguo prazo de 120 dias limitaria o tempo para análise e discussão do novo

¹⁰³ Alguns exemplos de manifestações da sociedade por maior abertura na discussão do novo regulamento mineral que podem ser citados são: a audiência pública realizada no dia 3 de maio, na Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados em Brasília, que aprovou moção ao governo, contendo, ente outros tópicos um pedido de discussão pública do novo Código da Mineração (OBSERVATÓRIO DO PRÉ-SAL, 2012); e a carta aberta da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) à população brasileira, que solicitou ao poder público que fosse instituída uma etapa prévia de debates na sociedade civil sobre o conteúdo da nova Lei da Mineração, anterior à sua apreciação pelo Congresso Nacional. (CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL, 2013).

¹⁰⁴ Art. 62, § 3º, da Constituição da República de 1988.

¹⁰⁵ Art. 62, § 7º, da Constituição da República de 1988.

marco regulatório pela sociedade civil, através de seus representantes eleitos no Congresso Nacional.

A utilização da medida provisória e o tempo reduzido para discussão e aprovação da nova regulamentação, entretanto, não desagradam alguns setores governamentais, sobretudo os municípios mineradores, como pode ser notado através da manifestação do secretário executivo da Associação de Municípios Mineradores do Brasil (AMIB):

A entidade recebeu bem a notícia, porque a MP agiliza a entrada em vigor das taxas mais altas da Compensação Financeira sobre a Exploração de Recursos Minerais (CFEM), a serem cobradas sobre os bens minerais, e evita o desgaste do debate para aprovação dos projetos de lei, que chegam a levar dois anos para serem aprovados no Congresso, diz o secretário-executivo da Amib, Anderson Cabido. "A MP é mais ágil", afirma. (DURÃO; BRUNO, 2013).

Verifica-se assim que os interesses estatais de aumento na arrecadação da Compensação Financeira sobre a Exploração de Recursos Minerais (CFEM) foram devidamente contemplados na proposta, porém tais modificações não foram discutidas com o amplo espectro dos segmentos da sociedade brasileira interessados na matéria. Em que pese tais aumentos poderem desagradar o setor produtivo, verifica-se que a este foi dado tratamento, em parte, diferenciado, visto que alguns setores tiveram oportunidades para apresentação ao governo de suas propostas e preocupações em relação ao novo marco legal¹⁰⁶, não obstante também sua maior capacidade de articulação e mobilização quando da discussão da proposta no Congresso Nacional. Assim, constata-se que os interesses econômicos, sejam eles estatais ou privados, foram e serão, de alguma forma, considerados na proposta, sendo, até o momento, totalmente alijados do processo os demais segmentos da sociedade sem maior poder de pressão ou representação, conforme fica evidente na manifestação do próprio Ministro das Minas e Energia, cujo ministério é o órgão condutor do processo de revisão legislativa:

Para Lobão, o governo não tratou do assunto a portas fechadas. Lembrou que houve reuniões com governos estaduais, associações de municípios e entidades empresariais. "Ninguém pode dizer que não foi ouvido", disse. (RITTNER; BORGES, 2013).

¹⁰⁶ Entre estas oportunidades identificam-se reuniões e discussões de representantes do Ministério das Minas e Energia com as seguintes organizações, empresas e entidades governamentais representantes do setor empresarial: Associação Brasileira das Empresas de Pesquisa Mineral (TOMAZ, 2013), Instituto Brasileiro de Mineração, Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Mineração e Vale S/A. (CARLOS, 2013).

4.3 Percepções das comunidades: diálogo dos saberes

Resguardadas certas condições, os empreendimentos minerários são apontados como possíveis oportunidades de desenvolvimento para as regiões onde são realizados (ENRÍQUEZ, 2008). Resta saber a que tipo de desenvolvimento estas oportunidades se referem. Considerando os três polos identificados, cada um com suas diferentes perspectivas acerca da questão ambiental, é possível perceber que a efetivação do direito ao meio ambiente é um processo de natureza conflituosa, tendo em vista os diversos discursos em torno da noção de desenvolvimento sustentável.

Tomando por base o sistema de licenciamento ambiental, que tem como fim último a verificação de viabilidade ambiental de atividades e empreendimentos, verifica-se que os agentes econômicos buscam a constante aprovação de seus projetos. No ramo mineral, esta atuação, majoritariamente vinculada à lógica liberal de apropriação dos bens ambientais (PINTO; MENDES, 2012, p. 5327), pressupõe que todo recurso mineral, pelo valor econômico que representa, deva ser explorado.

Independentemente do sistema criado para avaliar a conformação destas atividades aos ditames constitucionais de equidade socioambiental, o que se verifica é que uma concepção predominantemente econômica tem encontrado eco nos mecanismos institucionais de análise, sendo raros os empreendimentos minerários que têm a sua viabilidade socioambiental questionada ou não aprovada. Conforme já observado, a aprovação destes empreendimentos está alinhada a macro objetivos políticos e econômicos pré-definidos em instâncias governamentais superiores, não abertas à participação da sociedade.

O sistema de licenciamento prevê mecanismos de participação direta e indireta da sociedade civil, respectivamente através das audiências públicas e da participação em órgãos colegiados. Entretanto, tendo em vista a deficiência destas formas de participação, ao sistema de licenciamento ambiental, além de um caráter de legitimação, restaria um papel secundário de apresentação e discussão de medidas mitigadoras de controle às atividades econômicas, que supostamente adequariam os impactos socioambientais dos empreendimentos minerários aos ditames legais. Assim, outra indagação que se faz premente é se toda jazida mineral existente deva ser explorada, cabendo à sociedade civil apenas propor as medidas e cuidados necessários para a mitigação dos impactos ambientais.

As diferentes perspectivas sobre o desenvolvimento sustentável contemplam diferentes posicionamentos sobre as possíveis e desejáveis intervenções sobre os recursos naturais. “Nessa medida, o conflito ambiental explicita as distintas racionalidades em torno do

que seja meio ambiente, colocando em questão projetos diversos de sociedade.” (ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA, 2005, p. 98). A possível hegemonia de uma concepção mercantil sobre os modos de uso dos recursos naturais impediria o reconhecimento de outros sujeitos sociais no espaço de discussão e deliberação (ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA, 2005, p. 98-99), com diferentes concepções de valorização do bem ambiental¹⁰⁷. Esse antagonismo se mostra como um ponto de conflito, pois

[...] precisamente a identificação do direito ao meio ambiente como bem de uso comum do povo tem causado enormes dificuldades, em decorrência da qualificação dos recursos naturais como bens livres, em oposição aos bens econômicos. É que os bens ambientais, antes considerados bens livres e abundantes, possuem hoje valorização econômica, em virtude do fato de que o processo produtivo é a principal causa da degradação ambiental. (CABRAL, 2006, p. 149).

Dessa forma, por exemplo, uma relevante área de ecossistema preservado, com valiosos recursos ambientais de potencial ecológico e turístico, pode ser almejada para a implantação de um empreendimento minerário, tendo em vista eventuais recursos minerais valiosos ali existentes. O conflito em torno destes usos diversos e conflitantes decorre das diferentes expectativas e demandas dos diversos atores sobre um recurso ou sistema ambiental. (AGRA FILHO, 2010, p. 352).

É o que ocorre, por exemplo, na Serra do Gandarela¹⁰⁸, região que o Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela defende que seja transformada em uma área especialmente protegida¹⁰⁹, de maneira a preservar seus recursos naturais significativos da exploração minerária planejada para o mesmo local¹¹⁰. (ÁGUAS DO GANDARELA, 2011). Este projeto minerário que abrange diversos municípios prevê a instalação de uma barragem de rejeitos no

¹⁰⁷ O bem ambiental, considerado como “bem de uso comum do povo”, tem merecido tratamento específico em moderna teoria de alguns autores (LEITE, 2010, p. 165-169; COSTA, 2009, 146-148), tendo em vista suas características especiais, sobretudo, oriundas de sua fundamentalidade e sua relação com o direito à vida. A partir destas análises, o meio ambiente tem sido considerado um macrobem, que abrangeria o complexo de microbens ambientais, que também são bens jurídicos tutelados, tais como o solo, as águas, a fauna, a flora, dentre outros.

¹⁰⁸ A Serra da Gandarela, que faz parte do complexo do Espinhaço, fica entre a Serra do Curral e a Serra do Caraça. É uma região ainda preservada, com grande diversidade de fauna e flora e mananciais importantes para o abastecimento de municípios próximos, abrangendo diversos municípios, entre eles: Barão de Cocais, Caeté, Catas Altas, Itabirito, Nova Lima, Raposos, Rio Acima e Santa Bárbara. (MARQUES; MARINHO, 2010).

¹⁰⁹ Os movimentos sociais pretendem que a região seja transformada em Parque Nacional, Unidade de Conservação de Proteção Integral, cujo objetivo é a preservação da natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, nos termos da Lei 9.995, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

¹¹⁰ O Projeto Apolo da Vale S/A, é uma mina de minério de ferro, cuja vida útil estimada é de 17 anos, a ser instalado na Serra da Gandarela, nos municípios de Caeté, Raposos, Rio Acima e Santa Bárbara e com o início das obras de implantação previsto inicialmente para 2011. Entretanto, o projeto ainda está em fase de estudo dos impactos ambientais, fase do processo de licenciamento ambiental que precede o período de implantação, apesar dos conflitos já existentes, envolvendo a preservação da região. (MARQUES; MARINHO, 2010).

município de Raposos, em um mesmo local onde a população já possuía um projeto de criação de um balneário com potencial turístico. (MARQUES; MARINHO, 2010). Entretanto, apesar das dificuldades de participação e manifestação nos processos de discussão do empreendimento, as comunidades afetadas têm manifestado a sua percepção sobre a questão, como ilustra este depoimento de um integrante de um movimento social contrário ao empreendimento:

“Nós não conseguimos ver nenhum benefício para Raposos. Vamos ter 5% dos empregos. Então teremos 120 empregos. Isso nós já temos no nosso balneário”, afirma Benedito, integrante do Movimento Contra a Barragem de Rejeitos. (MARQUES; MARINHO, 2010).

Além de diferentes usos possíveis para uma mesma região ou recurso natural, a lógica de apropriação econômica dos bens ambientais não compreende um uso meramente de existência de alguns recursos naturais. O uso de existência, fundamental para preservação da integridade dos recursos e/ou ecossistemas

[...] representa o uso de preservação de determinadas espécies, sítios com atributos ecológicos ou ecossistemas determinantes para a manutenção dos biomas e se constitui um valor fundamental da ética de sustentabilidade ambiental. (AGRA FILHO, 2010, p. 352).

Dessa forma, outro questionamento que se faz necessário é sobre a abrangência do direito de participação da sociedade civil. Diante das diferentes expectativas sobre os diferentes recursos, que inclusive podem se manifestar através de um uso de existência, a percepção da sociedade civil sobre um projeto poderia implicar na manifestação de um direito de recusa sobre eventuais projetos que reflitam apropriação diversa dos recursos naturais.

Sobre este aspecto as comunidades afetadas também têm encontrado formas de manifestar a sua percepção sobre o direito de veto, ou melhor, sobre o “direito de dizer não, se o projeto prejudica o povo e a sociedade” (GRUPO DE TRABALHO DE COMBATE AO RACISMO AMBIENTAL; REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL, 2011, p. 34), definindo ainda as maneiras de articulação social para divulgação de seus argumentos fora das instâncias formais de participação previstas legalmente:

As populações locais, os povos indígenas, as comunidades tradicionais, as comunidades quilombolas e outros grupos que habitam áreas onde se pretende implementar projetos econômicos ou obras públicas de fortes impactos têm todo o direito de dizer **não**, e muitos têm feito isso, com força e coragem! Ninguém deve ser obrigado a ter suas vidas brutalmente modificadas.

Para dizer “**não**” às agressões sociais e ambientais precisamos entender os impactos destes projetos, avaliar se é bom ou não para a maioria do povo. Não adianta beneficiar poucas pessoas e prejudicar a grande maioria da comunidade, destruindo os bens naturais e os modos de vida coletivos. (GRUPO DE TRABALHO DE COMBATE AO RACISMO AMBIENTAL; REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL, 2011, p. 34).

Como na legislação brasileira não há previsão expressa de que o direito de participação e a conseqüente manifestação da sociedade sobre os projetos minerários possa implicar em um direito de veto sobre estes, tem sido desenvolvido o conceito de “licença social” que, na impossibilidade de manifestação da recusa aos empreendimentos, expressaria os requisitos necessários para a concessão de uma aprovação social sobre os mesmos.

Apesar de ainda não haver um consenso sobre o exato conteúdo da licença social, este conceito tem sido, cada vez mais, discutido pela literatura, além de ganhar repercussão no discurso dos movimentos sociais e, até mesmo, no discurso corporativo das grandes empresas de mineração. Tendo em vista as inúmeras demandas sociais não atendidas e a insuficiência do quadro regulatório em fazer face a estas demandas, a licença social representaria as expectativas sociais sobre os empreendimentos, sobretudo acerca de atividades que a sociedade, ou seus diversos movimentos e organizações, considerem danosos ou inaceitáveis. Como resultado,

[...] em alguns casos as condições demandadas pelos “licenciadores sociais” podem ser mais duras do que aquelas impostas pela regulação, resultando em condutas ambientais corporativas “além do cumprimento da legislação” mesmo em circunstâncias onde estas medidas não sejam lucrativas. (GUNNINGHAM; KAGAN; THORNTON, 2002, p. 1, tradução nossa).¹¹¹

A licença social seria assim uma construção, não apenas através do cumprimento dos requisitos e procedimentos legais, ainda que o descumprimento de tais requisitos possa prejudicar a sua obtenção, mas, sobretudo, através do grau de aceitação de um empreendimento ou atividade potencialmente poluidora pelas comunidades locais, pela sociedade e suas diversas organizações e movimentos. (GUNNINGHAM; KAGAN; THORNTON, 2002, p. 6).

Dentro do contexto de emergência de uma nova racionalidade ambiental, a licença social poderia assim ser considerada como uma nova maneira de avaliação da viabilidade socioambiental dos empreendimentos, com maior ênfase nos seus aspectos sociais e sua

¹¹¹ “In some instances, the conditions demanded by ‘social licensers’ may be tougher than those imposed by regulation, resulting in ‘beyond compliance’ corporate environmental measures even in circumstances where these are unlikely to be profitable.”

aceitação pelas comunidades. No escopo de sua “concessão”, outros atores sociais comumente alijados a um segundo plano poderiam, ainda que num campo não jurídico-institucional, ver os seus saberes acolhidos, sobretudo no que se refere às visões possíveis de desenvolvimento e modos de vida.

A licença social é concedida pelas comunidades ou partes interessadas¹¹², termos usados genericamente, inclusive ao longo deste trabalho, para descrever a rede de atores que compartilham um interesse comum em um projeto de mineração. Identificar as partes interessadas como uma rede torna saliente a participação de indivíduos, grupos ou organizações que podem não ser necessariamente parte de uma mesma comunidade geográfica, e reconhece a realidade de que as comunidades são inerentemente heterogêneas. Chamá-las de interessadas significa que a rede inclui indivíduos, grupos e organizações que ou são afetados pela operação ou podem afetá-la. A definição das comunidades em termos de rede e como partes interessadas implica que a licença não é concedida por um único grupo ou organização. É uma aprovação coletiva concedida por uma rede de grupos e indivíduos. A complexidade social exige assim que a licença seja um sentimento compartilhado através de uma rede de grupos e indivíduos, o que torna mais difícil saber quando uma licença social foi verdadeiramente concedida. (THOMSON; BOUTILIER, 2011, p. 1781).

Ainda que não juridicamente regulamentada, a licença social pode se tornar mais um espaço de participação democrática e governabilidade social da questão ambiental, com consequentes implicações políticas, pois

[...] é também um conceito de grande significado para os responsáveis pelas políticas públicas, abrindo possibilidades fecundas para influenciar o comportamento das empresas e não apenas diretamente através da regulação, mas também, indiretamente (e talvez de forma mais poderosa), através do empoderamento de várias instituições da sociedade civil. (GUNNINGHAM; KAGAN; THORNTON, 2002, p. 2, tradução nossa).¹¹³

A princípio, a falta de regulação do conteúdo da licença social pode ser considerada um problema, na medida em que não haveria um consenso entre as comunidades e os empreendimentos “licenciados” sobre os seus termos e extensão. Entretanto, é justamente

¹¹² O Glossário do Plano Nacional de Mineração 2030 traz uma definição de Arranjo Produtivo Local, ou APL, bastante similar à definição corriqueira de stakeholders (partes interessadas): “APL (Arranjo Produtivo Local) – aglomerado de empresas ou organizações na mesma região geográfica, agindo de modo a criar sinergia para atingir objetivos comuns. Os APL são formados por produtores, fornecedores, fabricantes de equipamentos, prestadores de serviços, bem como entidades governamentais e organizações sociais.” (BRASIL, 2010, p. 143).

¹¹³ “It is also a concept of considerable significance to policy-makers, opening fruitful possibilities for influencing corporate behaviour not just directly through regulation, but also indirectly (and perhaps more powerfully) by empowering various institutions of civil society.”

nesta abertura de interpretação que pode residir a sua força, uma vez que seus termos podem constantemente ser redefinidos pelas partes e comunidades interessadas, como uma oportunidade capaz de instrumentalizar a participação como princípio de um novo saber ambiental.

Na atual complexidade socioambiental, além de limitações legais e econômicas, os empreendimentos também recebem pressões sociais de múltiplos atores, que agem de maneira interdependente, interativa, multidirecional e muitas vezes ambígua. Dessa forma, a licença social poderia emergir como uma licença de operação multifacetada que

[...] captura a complexidade da relação entre a empresa regulada e os principais interessados, e está de acordo com uma importante realidade observada: [...] muitos dos termos de licença são abertos à interpretação, negociação, e alterações iniciadas pelas empresas. (GUNNINGHAM; KAGAN; THORNTON, 2002, p. 13, tradução nossa).¹¹⁴

Apesar dos diversos mecanismos existentes de expressão dos saberes sociais, institucionais e não institucionais, cada um com suas limitações e ambiguidades, além das correntes manifestações dos diversos segmentos acerca dos empreendimentos minerários, a participação social ainda encontra inúmeras possibilidades de expansão como princípio de um saber ambiental emergente e ainda em constituição:

O saber ambiental está num processo de construção. Em muitos campos ainda não se constituiu como um conhecimento acabado que possa integrar-se a pesquisas interdisciplinares ou desagregar-se em conteúdos curriculares para incorporar-se a novos programas de formação ambiental. O saber ambiental tampouco constitui uma “dimensão” neutra e homogênea para ser assimilada pelos paradigmas atuais de conhecimento. (LEFF, 2010, p. 163).

A constituição de um sentido social abrangente para o desenvolvimento sustentável requer assim uma participação dos diversos atores, participação cada vez mais efetiva, espontânea, informada e comprometida, um desafio a ser construído, tendo em vista os inúmeros obstáculos encontrados.

A constituição de uma racionalidade ambiental e a transição para um futuro sustentável exigem mudanças sociais que transcendem o confronto entre duas lógicas (econômica-ecológica) opostas. É um processo político que mobiliza a transformação de ideologias teóricas, instituições políticas, funções governamentais, normas jurídicas e valores culturais de uma sociedade; que se insere na rede de

¹¹⁴ “Captures the complexity of the relationship between the regulated enterprise and key stakeholders, and it accords with an important reality we observed: The relationship between the licensors and licensees is interactive, not unidirectional, and many of the license terms are open to interpretation, negotiation, and company-initiated amendment.”

interesses de classes, grupos e indivíduos que mobilizam as mudanças históricas, transformando os princípios que regem a organização social. (LEFF, 2009, p. 143).

Nos dizeres de membros de organizações da própria sociedade:

A luta para garantir que nossos territórios não vão ser degradados e que nossos direitos não serão violados é realmente muito desigual. Pois, apesar das inúmeras conquistas legais na nossa sociedade os donos do poder e do dinheiro têm muita força. Mas nós também não somos fracos!

[...]

Para isso, devemos procurar ajuda das organizações e pessoas que entendem do assunto; conhecer a lei; construir e divulgar nossos argumentos. (GRUPO DE TRABALHO DE COMBATE AO RACISMO AMBIENTAL; REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL, 2011, p. 34).

Logo, dentro deste contexto de valorização de um diálogo de saberes, a ação política dos diversos atores sociais e o exercício da análise não institucional de viabilidade socioambiental dos empreendimentos na concessão de uma licença social, poderiam levar a um processo de transformação jurídica, de forma a conquistar a regulamentação de aspectos inerentes a uma “licença social”, aumentando o espaço e o escopo de participação social nos empreendimentos minerários, o que representaria um possível avanço, evidentemente com os limites estabelecidos pelos outros polos ou interesses presentes nesta discussão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho consistiu em analisar o princípio da participação e a sua materialização no controle social dos impactos socioambientais gerados pelas atividades de mineração. Para tanto, partiu-se da construção teórica da democracia participativa como aquela conformada pela conjugação entre a representação e a participação direta, propondo a superação de eventuais crises do modelo hegemônico, prioritariamente representativo, pelo aumento das formas e instâncias de participação.

Em seguida foi possível identificar a participação como um princípio de um saber ambiental emergente, que propugna pelo diálogo entre diferentes saberes, de diferentes matizes. Neste sentido, esta nova racionalidade se coaduna com o convite à participação de novos atores sociais nos processos de construção de um desenvolvimento sustentável plural e abrangente, o que corresponderia a um aumento das possibilidades e instâncias de participação formais e informais.

A participação popular também foi identificada como princípio de um Estado Democrático de Direito Socioambiental, uma vez que o objetivo deste paradigma estatal emergente seria relacionado ao remodelamento dos problemas jurídicos ambientais, possibilitando uma maior influência do Estado e um maior controle social na efetivação do direito humano ao meio ambiente.

O Estado Democrático brasileiro foi também analisado a partir de seus ditames constitucionais, identificando-se o seu regime político com a democracia participativa, contando, tanto com elementos de representação, como com elementos de participação direta na tomada de decisões. Além disso, esta análise permitiu perceber analisar os contornos constitucionais do Estado Democrático brasileiro e os possíveis contornos de um Estado Democrático de Direito Socioambiental, podendo-se afirmar que o texto constitucional brasileiro se aproxima desta orientação.

O princípio da participação ambiental mereceu assim amplo estudo neste trabalho, sendo identificadas a informação ambiental e a educação ambiental como seus requisitos básicos. Foram verificadas as diversas construções teóricas a respeito, sendo analisados alguns documentos internacionais, incluindo as convenções e previsões do próprio setor minerário que advogam a participação social como um requisito indispensável à construção do desenvolvimento sustentável.

A seguir, também se examinou como tal princípio foi materializado no ordenamento ambiental brasileiro, através de instâncias formais como as audiências públicas e a

participação em órgãos colegiados de meio ambiente. As audiências públicas foram estudadas como instâncias formais de participação que permitem às comunidades conhecer e se informar sobre os empreendimentos minerários e, em alguns casos, manifestarem as suas dúvidas e opiniões sobre os projetos. Entretanto, estas instâncias foram reconhecidas por suas deficiências, uma vez que tal participação é limitada, já que se trata de um processo de consulta pública, mais pautado pela “oitiva” das comunidades, que não possuem real poder de decisão sobre os empreendimentos.

Reconheceu-se também que a aprovação dos empreendimentos minerários muitas vezes se relaciona a políticas públicas abrangentes, previamente definidas sem a participação e o controle social. Estas políticas, como é exemplo o analisado PNM 2030, definem áreas, atividades e prioridades de investimento, direcionando os órgãos estatais à aprovação de vários empreendimentos minerários, em detrimento de seus impactos socioambientais e/ou das manifestações sociais. Nos processos de audiência pública, às comunidades restaria uma perspectiva apenas de integração, ao proporem e sugerirem, quando possível, medidas de controle dos impactos socioambientais, de maneira a mitigar a implantação de empreendimentos indesejados.

A participação nos órgãos colegiados com atribuições ambientais também foi analisada, sendo estudado o critério de composição destes conselhos, pautado, regra geral, por uma ideia de paridade. Criticamente investigado, esse critério de paridade revelou na verdade três polos com interesses diversos, oriundos de diferentes visões de desenvolvimento sustentável, fruto da complexificação social da modernidade: os agentes econômicos, os agentes estatais e a sociedade civil, composta por indivíduos, movimentos e grupos sociais.

Verificou-se que as relações entre estes três polos são ambíguas e conflitantes, se acirrando, sobretudo, nas discussões nos órgãos colegiados, com vantagem para os segmentos estatais que, regra geral, possuem maior número de representantes em sua composição. Também se identificou um predomínio de critérios econômicos na aprovação dos projetos, através de eventuais identificações de interesses entre os agentes econômicos e estatais, na realização de objetivos e diretrizes das macro políticas previamente definidas, de orientação mais desenvolvimentista.

Como constatado, muitos dos conflitos entre os interesses dos três polos identificados decorrem das diferentes visões e lógicas de apropriação dos recursos naturais, aí incluídos os recursos minerais. Neste sentido, foi identificada uma preponderância da lógica extrativa dos recursos minerais, em detrimento de outras possibilidades de apropriação dos recursos, que poderiam contemplar, inclusive, o uso de existência ou outros usos mais afetos

às expectativas e demandas sociais, em cada caso. Foi possível perceber que o predomínio desta visão liberal de extração dos recursos minerais a todo custo transforma o licenciamento ambiental, e os processos de participação popular que lhe são inerentes, em etapas formais que devem ser cumpridas apenas para possibilitar a exploração, enfraquecendo a real análise de viabilidade e as possibilidades de contestação e, eventualmente, negação dos empreendimentos, tendo em vista os impactos socioambientais que acarretariam em detrimento dos outros usos possíveis.

A atividade extrativa mineral também foi analisada neste trabalho, a partir de suas características especiais, sendo estes traços distintivos relacionados à participação e ao controle social. Nesta análise, verificou-se a importância da consideração da variável temporal tendo em vista a longa duração possível dos empreendimentos minerários conjugada com a sua natureza transitória. Assim, as instâncias de participação defendidas neste trabalho deveriam ser realizadas permanentemente, durante toda a operação dos empreendimentos minerários, de maneira a contemplar um controle social efetivo dos impactos socioambientais, e não apenas no início das operações.

Além disso, como todo empreendimento minerário tende ao fechamento, este processo também deve ser participativo, motivo pelo qual que se verificou a existência de previsão legal para consulta pública no momento do fechamento na legislação de Minas Gerais. Entretanto, analisada esta previsão, concluiu-se que a mesma padece dos mesmos problemas reputados às audiências públicas, se mostrando limitada ao não conceder às comunidades afetadas real poder de decisão sobre o uso futuro da área impactada, refletindo, mais uma vez, a predominância de certos interesses na definição das formas de apropriação dos recursos ambientais.

A partir da emergência de um novo saber ambiental que defenda o diálogo entre diferentes atores sociais e suas visões acerca do desenvolvimento sustentável, identificou-se a chamada “licença social”, uma metodologia não formal que tem ganhado destaque ao permitir a expressão dos anseios e expectativas sociais sobre os diversos empreendimentos. Verificou-se que tal metodologia, de conteúdo bastante aberto, pode, inicialmente, se mostrar relevante na medida em que corresponderia aos princípios de um diálogo de saberes, conforme proposto por esta mencionada nova racionalidade ambiental. Entretanto, faz-se necessário aprofundar alguns aspectos a respeito deste tema, que não foram objeto deste trabalho. Entre tais aspectos consideram-se os seguintes, todos relacionados às potencialidades do sócio-político, inclusive como forma de transformação do jurídico, que podem representar um ponto de partida para novas investigações acerca da licença social: (i)

possibilidades de institucionalização de uma licença social, ou de aspectos inerentes a este conceito; (ii) as relações possíveis da “licença social” e da “licença legal”, considerando a possível expansão social da licença legal e a expansão legal da licença social; (iii) forma de materialização da “licença social” em um contexto brasileiro de baixa governança e confiança nas instituições públicas e privadas.

Por fim, neste trabalho foram feitas algumas propostas, ainda que de forma aberta e abrangente, de novas instâncias e possibilidades de alargamento da participação social para os empreendimentos minerários, propostas que, assim como a licença social, podem ser aprofundadas em uma nova investigação sobre o tema. Por exemplo, tendo em vista a longa duração dos empreendimentos minerários pode ser proposta a criação de instâncias de participação periódicas durante toda a vida útil do empreendimento, de maneira a permitir o controle social permanente do seu desempenho socioambiental pelas comunidades interessadas.

Desde que corrigidas as suas deficiências, visualiza-se a possibilidade de realização periódica de audiências públicas intermediárias, de maneira que a participação popular nos empreendimentos seja continuada, ocorrendo desde o início até o final do empreendimento, incluindo o seu fechamento e o pós-fechamento, o que, em tese, permitiria avaliar a qualidade do pacto intergeracional firmado pelas diferentes gerações interessadas no empreendimento, e acompanhar se a execução da extração minerária de fato representou alternativas de desenvolvimento sustentável para as regiões onde foi realizada e para as comunidades afetadas.

Outra possibilidade seria a criação de uma nova etapa procedimental no licenciamento ambiental, etapa vinculada às audiências públicas, e que garantiria um retorno aos seus participantes, para informar se e como os assuntos e objeções tratados nas audiências foram, afinal, considerados no planejamento dos empreendimentos minerários. Nesta nova etapa podem também ser incluídos esclarecimentos e informações formais sobre as formas de monitoramento e controle social futuro das medidas propostas pelas comunidades e consideradas no licenciamento. Já para as medidas não consideradas, podem ser apresentadas informações formais sobre as condições e possibilidades jurídicas para eventuais recursos administrativos e judiciais contra esta decisão.

Verificou-se, assim, que a participação popular em empreendimentos minerários pode contribuir para a efetivação dos direitos humanos das comunidades afetadas e regiões onde se realizam estas atividades, desde que se trate de uma participação abrangente, informada e qualificada, permanente no tempo e com real poder decisório, o que se mostra um

desafio ainda em construção, tendo em vista as ambiguidades e dificuldades identificadas neste trabalho.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental: ação coletiva e estratégias argumentativas. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Org.). **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004, p. 23-40.

AGRA FILHO, Severino Soares. Os conflitos ambientais e os instrumentos da política nacional de meio ambiente. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. (Orgs.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010, p. 351-359.

ÁGUAS DO GANDARELA. **Proteja a Serra Do Gandarela!** Disponível em: <<http://aguasdogandarela.org/page/entenda-o-caso/>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BANCO MUNDIAL. **Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate**. Volume I: Relatório Síntese. 28 mar. 2008. Disponível em: <http://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/Brazil_licenciamento_SintesePortugueseMarch2008.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2013.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011.

BIZAWU, Sébastien Kiwonghi; CARNEIRO, Fernanda. Cidadania e Educação Ambiental: diálogo necessário para a efetivação dos direitos fundamentais do homem. In: REZENDE, Elcio Nacur; STUMPF, Paulo Humberto (Coord.). **Temas de direito ambiental e desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte: O Lutador, 2010, p. 101-126.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 05 mar. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jul. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm>. Acesso em: 07 abr. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei 227, de 28 de fevereiro de 1967. Dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm>. Acesso em: 07 abr. 2013.

BRASIL. Decreto 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jul. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm>. Acesso em: 05 mar. 2013.

BRASIL. Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 dez. 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 05 mar. 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Ministérios**. 04 jul. 2011b. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros/ministerios>>. Acesso em: 03 abr. 2013.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 05 mar. 2013.

BRASIL. Lei 9.074, de 07 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 jul. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm>. Acesso em: 02 abr. 2013.

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 27 mar. 2013.

BRASIL. Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 fev. 1998a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 05 mar. 2013.

BRASIL. Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 nov. 1998b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm>. Acesso em: 27 mar. 2013.

BRASIL. Lei 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 abr. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm>. Acesso em: 06 abr. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução CONAMA n.º 001, de 23 de janeiro de 1986. Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 fev. 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução CONAMA n.º 009, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 jul. 1990. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o Licenciamento Ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 06 mar. 2013.

BRASIL. Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Portaria 237 de 18 de outubro de 2001. Determinar a publicação das Normas Reguladoras de Mineração – NRM. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 out. 2001. Disponível em: <http://www.dnmpmpe.gov.br/Legisla/Port_237_01.htm>. Acesso em: 20 jun. 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Agenda 21 Global**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso em: 16 mar. 2013a.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Plano Nacional de Mineração 2030** (PNM 2030): Geologia, Mineração e Transformação Mineral. Documento-base para consulta pública.

Brasília: MME, 2010. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/plano_duo_decenal/Plano_Nacional_de_Mineral_2030___Consulta_Publica_10_NOV.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2012.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Plano Nacional de Mineração 2030** (PNM – 2030): Geologia, Mineração e Transformação Mineral. Documento Final. Brasília: MME, 2011. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/noticias/2011/PNM_2030.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2012

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do estado de Santa Catarina. Art. 185. Energia nuclear. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 329. Procurador-Geral da República versus Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Relator: Ellen Gracie. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=329&processo=329>>. Acesso em: 05 abr. 2013b.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 330. Medida Liminar. Procurador-Geral da República versus Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Celso de Mello Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=330&processo=330>>. Acesso em: 05 abr. 2013c.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. A efetividade do direito fundamental ao meio ambiente adequado. **Revista Brasileira de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 7, p. 137-164, jul/set. 2006.

CAMPOS, Allysson Pereira. A Educação Ambiental como instrumento de efetivação do Direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 21, 2012, Uberlândia, MG. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, p. 1106-1128. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=69a5b5995110b36a>>. Acesso em: 16 mar. 2013.

CAMPOS, Allysson Pereira; MENDES, Samuel Santos Felisbino. O Princípio da Participação Ambiental no Direito Comparado: Brasil, Chile e Peru. In: **Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**: edição comemorativa dos dez anos da Escola Superior Dom Helder Câmara. Belo Horizonte: O Lutador, 2013, v. 1, p. 359-390.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente**, vol. 2. 2001, p. 9-16. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316.2/5732>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

CARLOS, Welliton. Marco regulatório : Mineradores temem código. **Diário da Manhã**, Goiânia, 12 fev. 2013. Disponível em: <<http://dm.com.br/texto/93122-marco-regulatorio-mineradores-temem-cadigo>>. Acesso em: 14 abr. 2013.

COMTE-SPONVILLE, André. **O capitalismo é moral?** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (CNBB). **Carta Aberta da CNBB sobre o Marco Regulatório da Mineração**. Brasília, 07 mar. 2013. Disponível em: <<http://cnbb.org.br/site/imprensa/noticias/11528-carta-aberta-da-cnbb-sobre-o-marco-regulatorio-da-mineracao>>. Acesso em: 23 mar. 2013.

COSTA, Beatriz Souza. **O gerenciamento econômico do minério de ferro: como bem ambiental no direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Fiúza, 2009.

CÚPULA DOS POVOS. A Cúpula dos Povos na Rio+20 por Justiça Social e Ambiental. **O que é**. Disponível em: <<http://cupuladospovos.org.br/o-que-e/>>. Acesso em 16 ago. 2012.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL. **Sumário Mineral 2012**. Brasília: DNPM, 2012. Disponível em: <https://sistemas.dnpm.gov.br/publicacao/mostra_imagem.asp?IDBancoArquivoArquivo=7366>. Acesso em 04 abr. 2013.

DESMATAMENTO Zero. Chega de desmatamento no Brasil. Disponível em: <<http://desmatamentozero.org.br/index.php>>. Acesso em: 05 abr. 2013.

DEXHEIMER. Marcus Alexsander. **Estatuto da Cidade e Democracia Participativa**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

DURÃO; Vera Saavedra. BRUNO, Luciana. Novas regras para mineração serão definidas em medida provisória. **Valor Econômico**. Rio de Janeiro, 14 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3044594/novas-regras-para-mineracao-serao-definidas-em-medida-provisoria>>. Acesso em: 05 abr. 2013.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia. **Mineração: maldição ou dádiva? Os dilemas do Desenvolvimento Sustentável a partir de uma base mineira**. São Paulo: Signus, 2008.

FERNANDES, Paulo Silva. **Globalização, “Sociedade de Risco” e o Futuro do Direito Penal**: Panorâmica de alguns problemas comuns. Coimbra: Almedina, 2001.

FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental de direito e o princípio da solidariedade como seu marco jurídico-constitucional. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1669, 26 jan. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/10887>>. Acesso em: 28 mar. 2013.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World 2013**. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013>>. Acesso em: 24 mar. 2013.

FREIRE, William. Fundamentos de Direito Minerário. In: FREIRE, William (Coord.) **Mineração, Energia e Ambiente**. Belo Horizonte: Jurídica Editora, 2010. p. 09-77.

GRUPO DE TRABALHO DE COMBATE AO RACISMO AMBIENTAL; REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL (RBJA). **Orientações e informação para a defesa dos povos, de seus territórios e da liberdade**. Fortaleza: Instituto Terramar, 2011.

GUNNINGHAM, Neil; KAGAN, Robert A.; THORNTON, Dorothy. **Social Licence and Environmental Protection: why businesses go beyond compliance**. London: Centre for Analysis of Risk and Regulation at the London School of Economics and Political Science, 2002. Disponível em: <eprints.lse.ac.uk/35990/1/Disspaper8.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2013.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO (IBRAM). **Mineração e Meio Ambiente**. Brasília: IBRAM, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Plano Plurianual - PPA 2012**. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/acesso-a-informacao/plano-plurianual-ppa-2012>>. Acesso em: 23 mar. 2013.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Mineração em Terras Indígenas na Amazônia brasileira 2013**. mar/2013. São Paulo: ISA, 2013. Disponível em: < <http://site-antigo.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=3740>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

INTERNATIONAL COUNCIL ON MINING AND METALS (ICMM). **Planning for Integrated Mine Closure**: Toolkit. Londres, 2008. Disponível em: <<http://www.icmm.com/ourwork/projects/mineclosure>>. Acesso em: 30 jun. 2012.

INTERNATIONAL COUNCIL ON MINING AND METALS (ICMM). **Members**. Disponível em: <<http://www.icmm.com/members/>>. Acesso em: 16 mar. 2013a.

INTERNATIONAL COUNCIL ON MINING AND METALS (ICMM). **Sustainable Development Framework**. Disponível em: <<http://www.icmm.com/our-work/sustainable-development-framework/>>. Acesso em: 16 mar. 2013b.

INTERNATIONAL COUNCIL ON MINING AND METALS (ICMM). **10 principles**. Disponível em: <<http://www.icmm.com/our-work/sustainable-development-framework/10-principles>>. Acesso em: 16 mar. 2013c.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, por. Petrópolis: Vozes, 2009.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**. São Paulo: Cortez, 2010.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 151-226.

LEITE, José Rubens Morato; CAETANO, Matheus Almeida. Breves Reflexões sobre os elementos do Estado de Direito Ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; CAETANO, Matheus Almeida (Org.) **Repensando o estado de Direito Ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, p. 51-88.

LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; CAETANO, Matheus Almeida. Apresentação. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; CAETANO, Matheus Almeida (Org.) **Repensando o estado de Direito Ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, p. 7-14.

MACDONALD, Catherine; MCGUIRE, Geraldine; WESTON, Helen. **Integrated Closure Planning Review** – Literature Review. Australia: Social Sustainability Services, 2006. Disponível em: <<http://www.icmm.com/document/285>>. Acesso em: 30 jun. 2012.

MACHADO. Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18^a ed. São Paulo, Editora Malheiros, 2010.

MARQUES, Isadora; MARINHO, Thais. Audiências públicas em Raposos e Caeté discutem a Mina Apolo, empreendimento da Vale. **Projeto Manuelzão/UFGM**. Belo Horizonte, 20 jan. 2010. Disponível em: <http://www.manuelzao.ufmg.br/folder_informa/folder_ultima/gandarela-em-discussao>. Acesso em: 25 nov. 2011.

MELO, Mônica de. **Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular**: Mecanismos constitucionais de participação popular. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2013.

MINAS GERAIS. Deliberação Normativa COPAM 12, de 13 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a convocação e realização de audiências públicas. **Diário Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 23 dez. 1994. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=109>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

MINAS GERAIS. Deliberação Normativa COPAM 74, de 09 de setembro de 2004. Estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, de empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente passíveis de autorização ambiental de funcionamento ou de licenciamento ambiental no nível estadual, determina normas para indenização dos custos de análise de pedidos de autorização ambiental e de licenciamento ambiental, e dá outras providências. **Diário Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 02 out. 2004. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=23635>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

MINAS GERAIS. Deliberação Normativa COPAM 127, de 27 de Novembro de 2008. Estabelece diretrizes e procedimentos para avaliação ambiental da fase de fechamento de mina. **Diário Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 29 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=8732>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual de Minas Gerais 44.667, de 3 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM, de que

trata a Lei Delegada nº 178, de 29 de janeiro de 2007. **Diário Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 04 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=7551>>. Acesso em: 03 abr. 2013.

MIRANDA, Marcos Paulo. **Tutela do Patrimônio Cultural Brasileiro**: doutrina, jurisprudência e legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Autorização Ambiental de Funcionamento (DN COPAM 74/94) e Violação ao Princípio da Prevenção: Uma Inconstitucionalidade Flagrante e Perigosa. **Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.amda.org.br/imgs/up/Artigo_03.pdf>. Acesso em 11 abr. 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Direito da Participação Política**: legislativa, administrativa e judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia). Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

NUBLAT, Johanna. Dilma sanciona a criação do 39º ministério, com impacto de R\$ 7,9 mi por ano. 28 mar. 2013. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/1254215-dilma-sanciona-a-criacao-do-39-ministerio.shtml>>. Acesso em: 03 abr. 2013.

OBSERVATÓRIO DO PRÉ-SAL. **Conversatório discutiu novo Código da Mineração e Fundo Social Comunitário**. 29 maio 2012. Disponível em: <<http://www.observatoriodopresal.com.br/?p=3184>>. Acesso em: 18 abr. 2013.

OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assi. **Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Estocolmo (1972) **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. Disponível em: <www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>. Acesso em 13 mar. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio (1992a). **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 17 ago. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Agenda 21 (1992b). **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: A Agenda 21**. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso em 16 mar. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. The Future We Want (2012a). **The Future We Want**. Disponível em: <<http://www.uncsd2012.org/thefuturewewant.html>>. Acesso em: 14 ago. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaración sobre la aplicación del principio 10** (2012b). Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Disponível em: <<http://www.eclac.org/rio20/noticias/noticias/7/48307/N1244046.pdf>>. Acesso em 13 mar. 2012.

PERU. Ministerio del Ambiente. Ley 27.446, de 20 de abril de 2001. Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. **Diario Oficial El Peruano**, 23 abr. 2001. Disponível em: <<http://www.minam.gob.pe/>>. Acesso em: 08 dez. 2011.

PERU. Ministerio del Ambiente. Decreto Supremo n°. 019-2009-MINAM. Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. **Diario Oficial El Peruano**, 25 set. 2009. Disponível em: <<http://www.minam.gob.pe/>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

PINTO, João Batista Moreira; MENDES, Samuel Santos Felisbino. O Processo de Efetivação do Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Atores e Conflitos. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 21, 2012, Uberlândia, MG. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, p. 5326-5346. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d8d31bd778da8bdd>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

PIVA, Otávio. Presidencialismo de coalizão: uma introdução ao tema. **Revista Cultura e Fé: Revista de Humanidades**. Porto Alegre: Instituto de Desenvolvimento Cultural (IDC), n°. 130, p. 363-73, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www.idc.org.br/GESTIONALE/upload/CONFIGURAZIONE/ECONTENT/CREAZIONEPORTALE/template/galleria/Image/documentos/Cultura_e_Fe/130/Estudotexto/Presidencialismo_de_coalizacao.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2013.

RESENDE, Eliane Aparecida. A participação popular no procedimento de licenciamento ambiental. In: VILELA, Gracielle Carrijo; RIEVERS, Marina (Org.). **Direito e Meio Ambiente: reflexões atuais**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 91-109.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. A gênese da estrutura organizacional para a implementação da política pública de meio ambiente no Brasil. In: RIBEIRO, José Cláudio

Junqueira. **Indicadores Ambientais**: avaliando a política de meio ambiente no Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: SEMAD, 2006, p. 48-59.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira; MENDES, Samuel Santos Felisbino. **A Participação no Fechamento de Mina no Direito Comparado**. Trabalho submetido para publicação na Revista Veredas do Direito, a convite da Escola Superior Dom Helder Câmara feito em 06 de junho de 2013.

RITTNER, Daniel; BORGES, André. Empresas reclamam e governo modifica código de mineração. **Valor Econômico**. Brasília, 29 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3104036/empresas-reclamam-e-governo-modifica-codigo-de-mineracao>>. Acesso em 30 abr. 2013.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A matriz discursiva sobre o “meio ambiente”: produção do espaço urbano – agentes, escalas, conflitos. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.) **A Produção do Espaço Urbano**: Agentes e Processos, Escalas e Desafios. São Paulo: Contexto, 2011, p. 207-230.
ROGERS, Carl. **Um Jeito de Ser**. São Paulo: EPU, 1983.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Constituição e meio ambiente na perspectiva do Direito Constitucional Comparado. In: **Princípios de direito ambiental**. SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio José Fonseca. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 36-111.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Prefácio do Volume 1. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, v. 1. p. 29-38.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma concepção Intercultural dos Direitos Humanos. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo, Cortez, 2006, p. 433-470.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, v.1. p. 39-82.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994, v. 1.

SENADO. **Fontana quer facilitar apresentação de projetos de iniciativa popular**. 04 abr. 2013. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/439237-FONTANA-QUER-FACILITAR-APRESENTACAO-DE-PROJETOS-DE-INICIATIVA-POPULAR.html>>. Acesso em 10 abr. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Jose Afonso da. **Direito Constitucional Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, José Mendo Mizael de; SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de. Mineração: benefícios socioeconômicos e o Brasil do futuro. In: GANDARA, Leonardo André *et al.* **Direito Minerário: estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p. 1-20.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A Prisão e a Ágora: Reflexões em torno da Democratização do Planejamento e da Gestão das Cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b.

STACZUK, Bruno Laskowski; FERREIRA, Helene Sivini. A dimensão social do Estado de Direito Ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; CAETANO, Matheus Almeida (Org.) **Repensando o estado de Direito Ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. Cap. 3, p. 89-116.

TAVEIRA, Ana Lúcia Silva. **Provisão de Recursos Financeiros Para o Fechamento de Empreendimentos Mineiros**. 2003. 226f. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, Programa de Pós Graduação em Engenharia, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3134/tde-25062004-125720/publico/tese.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

THOMSON, Ian; BOUTILIER, Robert G. Social License to Operate. In: DARLING, Peter (Org.). **SME Mining Engineering Handbook**. Littleton: Society for Mining, Metallurgy and Exploration, 2011, p. 1779-1796.

TOMAZ, Rafael. Novo marco para setor mineral preocupa. **Diário do Comércio**. Belo Horizonte, 29 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.diariodocomercio.com.br/index.php?id=70&conteudoId=134728&edicaoId=1458>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

TORO, José Bernardo; WERNECK, Nisia Maria Duarte. **Mobilização Social**: um modo de construir a democracia e a participação. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Os estudos ambientais para o licenciamento. In: TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. Niterói, Ímpetus, 2010. Cap. 4, p. 35 a 45.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PAIVA, Angela. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros (Orgs.). **A Insustentável leveza da política ambiental**: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005, p. 89-116.