

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

NATASHA VALENTE LAZZARETTI

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL  
DOS PROJETOS DE EXTRAÇÃO MINERAL DA AMAZÔNIA**

MANAUS (AM)  
2012

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

NATASHA VALENTE LAZZARETTI

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL  
DOS PROJETOS DE EXTRAÇÃO MINERAL DA AMAZÔNIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Miguel Petrelli Júnior

MANAUS (AM)  
2012

**NATASHA VALENTE LAZZARETTI**

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DOS  
PROJETOS DE EXTRAÇÃO MINERAL DA AMAZÔNIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Miguel Petrelli Júnior

MANAUS (AM)  
2012

C331m Lazzaretti, NatashaValente  
2012

A participação popular no licenciamento ambiental dos projetos de extração mineral da Amazônia/ NatashaValente Lazzaretti; orientador, Miguel Petrelli Júnior - 2012.

141f; 30 cm

Dissertação (Mestrado)–Universidade do Estado do Amazonas, Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental, 2012.

1.Direito-dissertação.2. Licenciamento ambiental 3. Participação Popular I.Universidade do Estado do Amazonas - UEA. II.Título.

CDU 349.6 (043)

# **TERMO DE APROVAÇÃO**

NATASHA VALENTE LAZZARETTI

## **A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DOS PROJETOS DE EXTRAÇÃO MINERAL DA AMAZÔNIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental.

Manaus, 20 de janeiro de 2012.

Presidente: Prof. Dr. Miguel Petrelli Junior  
Universidade do Estado do Amazonas

Membro: Prof. Dr. Valmir César Pozzetti  
Universidade do Estado do Amazonas

Membro: Prof. Dr. Antônio de Pádua Nascimento Garcia  
UniNilton Lins

*“Aos meus pais, fontes inesgotáveis de força e  
inspiração”*

## **AGRADECIMENTOS**

Inicialmente agradecer à Universidade do Estado do Amazonas, por acreditar no meu projeto e me oferecer esta oportunidade, tão almejada por tantos.

À Dra. Djane Oliveira Marinho, por ser tão paciente e flexível na condição de chefe, e ter cedido e apoiado todas as vezes que foram necessárias para que eu conseguisse concretizar este sonho.

À Polícia Civil do Estado do Amazonas, por ter autorizado viagens e ausências, sempre que necessário.

Ao meu orientador, Professor Miguel Petrelli Júnior, pela incomparável paciência, constante atenção e desmedida ajuda. Agradeço enormemente por ter acreditado em meu projeto e me ensinado, apoiado e incentivado irrestritamente durante todo o período em que caminhamos juntos.

Ao Grande Arquiteto do Universo, sem o qual a realização de qualquer coisa é impossível.

Aos meus pais, por sempre incentivarem em mim o gosto pelos estudos, e por acreditarem em mim mesmo quando eu duvidava. À minha irmã Larissa, pela torcida e apoio de sempre.

Aos amigos de vida acadêmica, pelo inestimável auxílio.

E ao casal Joelson e Aldeiza Maia, por terem abrigado esta pesquisadora e, com seu auxílio despretenso, terem contribuído enormemente para o sucesso da minha pesquisa de campo.

## RESUMO

O licenciamento ambiental se constitui em importante mecanismo de proteção do meio ambiente e de efetivação do desenvolvimento sustentável. Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, é ferramenta indispensável para a avaliação dos prejuízos que podem ser causados por um empreendimento, bem como para a previsão de medidas mitigadoras dos impactos dele decorrentes. A participação popular na fase de licenciamento de uma obra ou atividade potencialmente poluidora é fundamental para que a população atingida direta ou indiretamente pelo empreendimento que pleiteia o licenciamento possa se manifestar, ter suas dúvidas esclarecidas e apresentar suas demandas, bem como para a garantia da efetivação do princípio democrático da participação. O arcabouço normativo brasileiro previu a participação popular de diferentes maneiras e em diversos momentos no decorrer do procedimento licenciatório, com destaque para a audiência pública, por ser a mais conhecida e acessível das formas de participação popular. Contudo, por vezes a eficácia dessas formas de participação popular é questionável, bem como do próprio licenciamento no sentido de coibir excessos na execução de uma atividade econômica. A insuficiência destes instrumentos é ainda mais evidente no contexto amazônico, onde, historicamente, os grandes empreendimentos são implantados de forma açodada, sem a devida atenção às peculiaridades regionais e desconsiderando as demandas das populações atingidas, sendo compartilhadas com estas apenas as externalidades negativas decorrentes da atividade econômica. Em razão da grande vocação minerária da Amazônia, os projetos de extração mineral são os empreendimentos de maior vulto instalados nas cidades do interior, sendo possível observar que a atividade mineradora modifica completamente o cenário das cidades, sem que seja concedida à população a devida contrapartida. Por isso, os instrumentos garantidores da participação popular no licenciamento ambiental devem ser fortalecidos e aperfeiçoados.

**Palavras-chave:** Licenciamento ambiental. Externalidades. Participação Popular. Audiência Pública.

## ABSTRACT

Licencia ambiental se ha convertido en un importante mecanismo para la protección del medio ambiente y la realización del desarrollo sostenible. Instrumento de la Política Nacional de Medio Ambiente, es una herramienta esencial para la evaluación de los daños pueden ser causados por una empresa, así como para predecir los impactos de las medidas de mitigación se derivan. La participación popular en la fase de concesión de licencias de una obra o actividad potencialmente contaminante es esencial para las personas afectadas directa o indirectamente por el proyecto que pretende la licencia se puede manifestar, han aclarado sus dudas y presentar sus demandas, así como para asegurar la efectiva el principio de participación democrática. El marco normativo previsto para la participación de la población brasileña de diferentes maneras y en distintos momentos durante el licenciador procedimiento, especialmente la audiencia pública, a ser las formas más populares y accesibles de participación popular. Sin embargo, la eficacia de estas formas de participación popular es cuestionable, así como la propia concesión de licencias con el fin de frenar los excesos en la ejecución de una actividad económica. El fracaso de estos instrumentos es aún más evidente en la región amazónica, donde, históricamente, las grandes empresas se despliegan en una apresurada, sin la debida atención a las diferencias regionales y sin tener en cuenta las demandas de las personas afectadas, que se comparte sólo con estas externalidades negativas derivadas de la actividad económica. Dado el gran potencial de la minería del Amazonia, los proyectos de extracción de minerales son los principales proyectos individuales instalados en las ciudades del interior, es posible observar que la actividad minera cambia por completo el paisaje de las ciudades, sin tener la debida consideración a la población. Por lo tanto, los instrumentos que garanticen la participación popular en la licencia ambiental debe ser fortalecida y mejorada.

**Palabras clave:** Otorgamiento de licencias ambientales. Las externalidades. La participación del público. Audiencia pública.

## LISTA DE SIGLAS

AAF - Autorização Ambiental de Funcionamento  
ABAL – Associação Brasileira de Alumínio  
ACORJUVE - Associação das Comunidades da Região de Juruti Velho  
BIRD - Banco Mundial para a Reconstrução e Desenvolvimento  
CFEM - Compensação Financeira pela Exploração da Atividade Minerária  
CNEN – Comissão Nacional de Energia Nuclear  
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente  
CPRM – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais  
DIA – Declaração de Informações Ambientais  
DN – Deliberação Normativa  
DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral  
EIA ou EPIA – Estudo Prévio de Impacto Ambiental  
FGV - Fundação Getulio Vargas  
Funbio - Fundo Brasileiro para a Biodiversidade  
GEDEBAM - Grupo de Estudos e Defesa dos Ecossistemas do Baixo e Médio Amazonas  
GVces - Centro de Estudos em Sustentabilidade  
IAI - International Aluminium Institute  
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente  
IBRAM - Instituto Brasileiro de Mineração  
LI – Licença de Instalação  
LO- Licença de Operação  
LP – Licença Prévia  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MME – Ministério de Minas e Energia  
MRN – Mineração Rio do Norte  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
PA – Pará (estado)  
PAE – Plano de Aproveitamento Econômico  
PCA – Plano de Controle Ambiental  
RAIA – Relatório de Ausência de Impacto Ambiental  
RAL – Relatório Anual de Lavra  
RIMA – Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente  
RMC – Reynolds Metals Company  
SECTAM – Secretaria Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente – Pará (atualmente denominada SEMA)  
SGM - Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral  
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente  
TR – Termo de Referência

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Tripé da Intervenção

Figura 2 – Porto de embarque de minério

Figura 3 – Porto comercial da cidade de Juruti-PA

Figura 4 – Pavimentação das ruas da comunidade de Juruti Velho

Figura 5 – Sede esportiva e social em construção com recursos da ACORJUVE.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>2.O LICENCIAMENTO AMBIENTAL</b>	<b>16</b>
2.1. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO	19
2.2 A ATUAL ESTRUTURA ADMINISTRATIVA	20
2.3. HISTÓRICO E ATUAL ESTRUTURA DAS NORMATIZAÇÕES SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL	22
2.4 A NATUREZA JURÍDICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	26
2.5 ESPÉCIES DE COMPETÊNCIA	32
2.6 FASES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E TIPOS DE LICENÇA	40
2.6.1 A Licença Prévia	43
2.6..2 A Licença de Instalação	44
2.6.3 A Licença de Operação	45
2.7 ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS SUJEITOS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	46
2.7 ESPECIFICIDADES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE PROJETOS DE EXTRAÇÃO MINERAL	50
<b>3. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL</b>	<b>57</b>
3.1. O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO DA PARTICIPAÇÃO NO DIREITO AMBIENTAL	60
3.1.1 Fundamentos Legais do Princípio Democrático da Participação	68
3.2. CONSULTAS PÚBLICAS	70
3.3. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	74
<b>4. A EXTRAÇÃO DE BAUXITA EM JURUTI-PA: O PROJETO JURUTI</b>	<b>87</b>
4.1 CARACTERÍSTICAS DA EXTRAÇÃO DE BAUXITA	89
4.1.1. Utilização de recursos humanos	90
4.1.2. Utilização de energia elétrica	92
4.1.3. Utilização de água	93
4.2 METODOLOGIA ADOTADA PELA EMPRESA MINERADORA	94
4.3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROJETO JURUTI	95
4.3.1. As Audiências Públicas	95
4.3.2. Outras formas de participação popular	98
4.3.3 Análise das Informações Obtidas em Pesquisa de Campo	102
4.3.2.1. Informações obtidas em entrevistas.	102
4.3.2.2. Avaliação das externalidades	107
4.3.2.3 Pagamentos de <i>royalties</i>	112
<b>5. CONCLUSÃO</b>	<b>113</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>116</b>
ANEXOS	123

## INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende avaliar a eficácia dos institutos garantidores da participação popular no licenciamento ambiental. Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, o licenciamento ambiental é, certamente, um dos principais mecanismos assecuratórios da execução de obras ou empreendimentos em consonância com os preceitos do desenvolvimento sustentável, que defende a utilização racional dos recursos naturais, de forma a garantir o satisfatório uso destes sem comprometer o meio ambiente, como também assegurar a utilização destes recursos pelas futuras gerações.

Buscamos avaliar essa eficácia dentro de um contexto específico, que são os projetos de extração mineral situados no interior da Amazônia. A vocação minerária da região é notável, e, especificamente no estado do Pará, onde está localizado o empreendimento a ser analisado neste trabalho, a atividade mineradora corresponde a uma das maiores fontes de arrecadação fiscal, e grande movimentadora de todo o cenário econômico e social da região.

No tocante aos projetos de extração mineral, deparamo-nos com uma peculiaridade que precisa ser considerada: o recurso mineral objeto do empreendimento não é renovável. Trata-se, portanto, de um tipo de utilização de recursos naturais que não tenciona combinar sua extração com a manutenção do mesmo recurso para utilização das futuras gerações. Por conseguinte, trata-se de um fator que não se pode olvidar por ocasião do licenciamento ambiental e da elaboração dos estudos que o instruem.

Como o fator determinante para implantação de um projeto de extração mineral é, evidentemente, a existência do minério, sua localização não decorre de uma escolha da empresa mineradora. Somente se pode extrair minério onde ele existir. Em

razão disto, por vezes estes projetos são implantados em municípios bem pequenos e isolados, cuja economia é constituída por atividades inexpressivas no contexto regional ou estadual. Com o advento destes empreendimentos, que, pela própria natureza da atividade, demandam grandes investimentos, o cenário destas cidades é certamente modificado, sendo que, muitas vezes, a mineradora assume um papel de protagonista da economia local, em função da qual todos os planejamentos e investimentos dos moradores locais e do próprio Poder Público são feitos.

Contudo, é possível constatar que, historicamente, a atividade mineradora na região vem sido executada em uma lógica que desconsidera as peculiaridades e demandas regionais, além de atuar de forma segregacionista, vez que constrói verdadeiros enclaves de desenvolvimento e geração de riqueza, circundados da extrema miséria que, por vezes, caracteriza essas cidades.

Os efeitos não planejados da atividade econômica, conhecidos como externalidades, são facilmente detectáveis neste contexto. Contudo, em razão de, por vezes, estar a população de tais municípios alijada de todo o processo desde o licenciamento, com esta somente são repartidas externalidades negativas, acabando por ter de conviver com modificações no meio ambiente, piora no fornecimento de serviços públicos em razão do aumento da demanda (vez que tais empreendimentos, via de regra, se constituem em fator de atração populacional), modificações culturais, dentre outras, tudo isto sem ter uma razoável contrapartida.

Deste contexto, emerge a importância de se analisar os instrumentos garantidores da participação da população em todas as fases do empreendimento, com destaque para o licenciamento, que é a fase em que se decide pela viabilidade da implantação da atividade, como também é a fase em que tal participação é obrigatória.

Inicialmente, tencionamos discorrer acerca dos aspectos fundamentais do licenciamento ambiental. Procuramos descrever seus objetivos, avaliar o arcabouço legal

que define suas diretrizes, além de explicar acerca de pontos controvertidos, como a natureza jurídica e a competência.

Posteriormente, mencionamos as fases do licenciamento ambiental, com o tipo de licença que é obtido em cada fase, quais os requisitos para obtenção de cada uma delas e demais peculiaridades de cada uma das etapas. Ato contínuo, discorremos acerca dos empreendimentos que demandam o procedimento do licenciamento ambiental, além de comentar as especificidades que o licenciamento ambiental tem quando a atividade objeto deste é a mineração.

No capítulo seguinte, adentramos na temática da participação popular. Abordamos sua base principiológica, que reside basicamente no princípio democrático da participação, porém voltado à temática ambiental. Declinamos os fundamentos legais existentes na estrutura legislativa pátria e que o legitimam. Em seguida, passamos a descrever os mecanismos de participação popular, quais sejam, as consultas públicas e audiências públicas, com destaque para as últimas, em razão de serem, certamente, o mais importante instrumento de participação popular existente no licenciamento ambiental.

O capítulo derradeiro apresenta o estudo de caso. Inicialmente, descrevemos o contexto geral da extração de bauxita em Juruti, município da região oeste do Pará. Descrevemos as características da extração deste minério, com base nos estudos técnicos disponibilizados pelo Ministério do Meio Ambiente. Após apresentar estas informações, relatamos qual a metodologia adotada pela empresa responsável pela lavra de bauxita em Juruti, qual seja, a Omnia Minérios S/A ou Alcoa, consoante informações constantes no Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente referente ao Estudo de Impacto Ambiental elaborado durante o procedimento de licenciamento ambiental.

Em seguida, passamos a abordar a questão específica da participação popular no procedimento licenciatório do Projeto Juruti, como é denominada a extração de bauxita naquele município. Analisamos, nesta fase, tanto a participação popular

prevista em lei, qual seja, a audiência pública, como as demais formas de participação ocorridas no licenciamento do Projeto Juruti e nas suas demais fases.

Encerrando o capítulo, apresentamos os dados obtidos através das entrevistas com os moradores da cidade de Juruti, no estado do Pará, bem como as informações colhidas naquele município acerca do pagamento dos *royalties* e da avaliação das externalidades decorrentes da lavra mineral na sede do município e na região de Juruti Velho, localidade mais próxima da mina.

Por fim, declinamos as considerações finais, que resultam da análise geral de todos os elementos advindos da análise crítica da literatura consultada e da avaliação dos dados oriundos da pesquisa empírica.

## 2. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Consoante o art. 1º, inciso I da Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, o licenciamento ambiental é um “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais , consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”.

Corolário do Princípio da Prevenção, o Licenciamento Ambiental é certamente um dos mais importantes institutos de efetivação do controle ambiental existente no país, com importância inclusive superior à fiscalização realizada pelos órgãos detentores do poder de polícia. Consiste em instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, que foi estabelecida pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Trata-se de um procedimento administrativo exigido para toda obra e atividade pública e privada potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, conforme enuncia o art. 225, inciso IV, da Constituição Federal de 1988.

Pode-se mesmo afirmar que a necessidade de fiscalizar o meio ambiente após a instalação de um empreendimento possivelmente causador de impacto ambiental é inversamente proporcional à eficiência do respectivo processo de licenciamento. Em outros termos, quanto melhor elaborado for o processo de licenciamento ambiental, menor será a necessidade de fiscalizar o empreendimento.

Contudo, embora suas origens remontem à Conferência de Estocolmo, ou I Conferência Mundial de Meio Ambiente, realizada em 1972<sup>1</sup>, onde ficou determinado, na Declaração sobre o Ambiente Humano, que “deve ser confiada, às instituições nacionais competentes, a tarefa de planificar, administrar e controlar a utilização dos recursos naturais dos Estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente”<sup>2</sup>, o tema do licenciamento ambiental ainda não esgotou as discussões existentes a seu respeito; ao contrário, observa-se que o tema, não obstante sua enorme importância, tem sido timidamente apreciado pelos juristas, e muitas das questões acerca do tema permanecem sem resposta.

Segundo o Documento para Discussão Acerca do Licenciamento Ambiental elaborado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República<sup>3</sup>, o licenciamento ambiental “tornou-se um dos temas mais controvertidos e menos compreendidos do país. Critica-se tudo no processo de licenciamento: a demora injustificada, as exigências burocráticas excessivas, as decisões pouco fundamentadas, a insensatez desenvolvimentista de empreendedores, a contaminação ideológica do processo.” Segundo o mesmo documento, existem pelo menos três assuntos que demandam uma atenção especial, conforme abaixo destacado:

A primeira face do problema é a **‘anomia’, isto é, a ausência de lei**. O licenciamento ambiental é o reino da discricionariedade administrativa. O país convive, desde meados da década de 1970, com legislação escassa e que há muito se tornou desatualizada. Na ausência de normas claras que definam as

---

<sup>1</sup> SOUSA, Ana Cristina Augusto de. **A Evolução da Política Ambiental no Brasil do Século XX**. Disponível em <[http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana\\_sousa\\_26.htm](http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26.htm)>. Acesso em 11/10/2011; e

SILVA, Ana Claudia Cruz da. **O Licenciamento Ambiental para os projetos de mineração no Pará: uma avaliação do caso da mineração Rio do Norte**. Belém: Paka-Tatu, 2003, p. 60.

<sup>2</sup> DECLARAÇÃO SOBRE O AMBIENTE HUMANO. Declaração firmada por ocasião da Conferência das Nações Unidas, Estocolmo, Suécia, 5-15 de junho de 1972. Disponível em <<http://www.ufpa.br/npadc/gpeea/DocsEA/DeclarAmbienteHumano.pdf>>. Acesso em 05/11/2011.

<sup>3</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Licenciamento Ambiental: documento para discussão**. Brasília: 2009, p. 7-9.

competências para licenciar, fiscalizar e punir, bem como as etapas do processo de licenciamento, os órgãos ambientais atuam de maneira desgovernada, em um ambiente de ampla insegurança.

A segunda face do problema diz respeito à **substância do direito ambiental**. Por um lado, o direito ambiental brasileiro carece de critérios balizadores que reconheçam a importância de se compatibilizar, ao lado do ideal de preservação, o ideal de desenvolvimento. Por outro, o princípio da precaução é, com frequência, interpretado de maneira excessiva, para bloquear qualquer ação que cause impacto ao meio ambiente. A área do direito ambiental que mais sente as consequências desses dois problemas – a inexistência do primado do direito ao desenvolvimento e os excessos do princípio da precaução – é o processo de licenciamento, que acaba se tornando uma ferramenta ideológica para negar empreendimentos, distorcendo-se um papel parametrizador da ação humana sobre o meio ambiente.

A terceira face do problema é a **inexistência, no Brasil, de processo de avaliação ambiental estratégica integrada**, que considere conjuntamente as demandas de infraestrutura no país e as melhores opções para mitigar seus impactos ambientais e socioeconômicos. Na falta de um planejamento integrado, desloca-se o âmbito de decisão política sobre as obras prioritárias ao desenvolvimento sustentável para o processo de licenciamento ambiental. Com isso, perde-se a visão sistêmica dos investimentos em infraestrutura e do impacto sobre o meio ambiente, e passa-se a julgar, caso a caso, projeto por projeto, o que é prioritário para o desenvolvimento sustentável do país. (grifo nosso)

Não obstante as diversas imperfeições que o instituto ora em comento apresenta, o mesmo ainda se constitui no mais importante mecanismo de garantia de proteção ambiental e um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, instituído pela Lei Federal nº 6.938/81. Por conseguinte, pode-se afirmar que se trata de uma exigência legal e uma ferramenta de que dispõe o Poder Público para induzir ações preventivas e corretivas da poluição e da degradação ambiental.

## 2.1 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

Pode-se afirmar que o princípio da prevenção é, dentre os princípios que regem o Direito Ambiental, o que tem maior aplicação no tocante ao tema do licenciamento ambiental. O procedimento licenciatório, na realidade, consiste em uma aplicação prática do ora mencionado princípio, vez que objetiva, através dos estudos que exige para a expedição das licenças necessárias à implantação da atividade em questão, antever os possíveis danos ao ambiente, e desta forma decidir pelo licenciamento que está sendo pleiteado ou pela denegação da licença. Ademais, tem por escopo estabelecer as medidas mitigadoras, quando o licenciador decide pela concessão das licenças a uma atividade causadora de impacto ao meio ambiente.

SILVA<sup>4</sup> afirma que o princípio da prevenção deve ser o gestor de toda política ambiental, que deve ser fundamentalmente preventiva, vez que deverá orientar as atitudes do Poder Público e da legislação ambiental. A mesma autora informa os instrumentos legais nos quais o princípio ora em comento encontra-se positivado, além de destacar o papel decisivo do Poder Público para a aplicação satisfatória do princípio em tela:

A Lei nº. 6.938/81 e o art. 225 da Carta de 1988 repartiram a responsabilidade preventiva, cabendo ao Estado as funções preponderantes e determinadas, não taxativamente é claro, contidas no §1º do supra referido artigo; **mister se faz informar que com a Constituição Federal de 1988 houve profunda transformação nos deveres do Poder Público, levando a nível constitucional alguns instrumentos de gestão ambiental, como o EPIA/RIMA, o licenciamento ambiental e o manejo ecológico.**

---

<sup>4</sup> SILVA, Ana Cláudia Cruz da. Op. cit. p. 36

Cabe ressaltar a necessidade da atuação preventiva de todos os interessados – no caso de bem ambiental, não só o Poder Público, como também toda a coletividade – posto que, em regra, essa atuação prévia se configura na maneira mais eficaz de garantir a manutenção do bem, haja vista a dificuldade ou mesmo impossibilidade existente em restabelecer determinados tipos de recursos naturais após sua utilização inadequada. Deve-se, no dizer de MACHADO<sup>5</sup>, “prever e prevenir”, ao invés de “reagir e corrigir”.

## 2.2 A ATUAL ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

No Brasil, a atividade mineradora está submetida a um conjunto de regulamentações, no qual os três níveis de poder estatal integrantes do pacto federativo possuem atribuições com relação à atividade em si e suas conseqüências sobre o meio ambiente.

Tal competência compartilhada leva a verdadeiros imbróglios de ordem administrativa, em função da difícil tarefa de estabelecer com precisão qual a competência de cada órgão dentro do processo de licenciamento ambiental, tema cuja discussão será aprofundada *a posteriori*.

Em nível federal, os principais órgãos que têm a responsabilidade de definir as diretrizes e regulamentações, bem como atuar na concessão, fiscalização e cumprimento da legislação mineral e ambiental para o aproveitamento dos recursos minerais, são os ora são apresentados, juntamente com suas respectivas atribuições:

---

<sup>5</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Princípios gerais de Direito Ambiental internacional e a política ambiental brasileira. *In*: BENJAMIN, Antonio Herman V. **Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, V. 2, p. 398.

- Ministério do Meio Ambiente – MMA: órgão ministerial responsável por formular e coordenar as políticas ambientais, assim como acompanhar e superintender sua execução. Possui diversos ramos, haja vista ser o órgão central e gerenciador comum a todas as formas de exploração econômica que perpassa pela utilização de recursos naturais;
- Ministério de Minas e Energia – MME: por sua vez, este Ministério é responsável por formular e coordenar as políticas relacionadas estritamente aos setores mineral, elétrico e de petróleo/gás;
- Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM: departamento responsável pelo planejamento e fomento do aproveitamento dos recursos minerais, preservação e estudo do patrimônio paleontológico, cabendo-lhe também superintender as pesquisas geológicas e minerais, bem como conceder, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional, de acordo o Código de Mineração e as demais legislações pertinentes;
- Serviço Geológico do Brasil – CPRM (Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais): responsável por gerar e difundir conhecimento geológico e hidrológico básico, conhecimentos estes que possuem relação direta com a extração mineral. Tem igualmente o escopo de disponibilizar informações e conhecimento sobre o meio físico para a gestão territorial;
- Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA): responsável por formular as políticas ambientais, cujas Resoluções têm poder normativo, com força de lei, desde que não haja legislação específica/incompatível no âmbito legislativo federal;

- Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA): responsável, em nível federal, pelo licenciamento e fiscalização ambiental, portanto, atua em diversos segmentos.

A coordenação e formulação da Política Nacional do Meio Ambiente são de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente. A ele se vincula o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão deliberativo e consultivo de política ambiental.

É de competência do CONAMA o estabelecimento das normas, padrões e critérios para o licenciamento ambiental a ser concedido e controlado pelos órgãos ambientais estaduais e municipais competentes, integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA), em caráter supletivo, consoante o art. 10 da Lei nº 6.938/1981.

Ressalte-se que o procedimento licenciatório, dependendo da natureza e extensão da atividade e possíveis danos dela decorrentes, terão como órgão licenciador competente o próprio IBAMA. Contudo, conforme já explicitado alhures, este tema em particular é passível de opiniões divergentes, tanto em abstrato como diante do caso concreto, motivo pela qual ocupar-se-á de tais discussões no item 2.5, que versará sobre a competência para o licenciamento ambiental.

### 2.3. HISTÓRICO E ATUAL ESTRUTURA DAS NORMATIZAÇÕES SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

O licenciamento ambiental surgiu, em 1975, como um mecanismo estadual e local de controle da poluição oriunda de fontes previamente definidas<sup>6</sup>, contudo ainda sem instrumento normativo próprio. Pode-se mencionar a Lei nº 6.806, de

---

<sup>6</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Op. cit. p.7

03 de julho de 1980, como marco inicial legal sobre o licenciamento ambiental, vez que cuida das diretrizes básicas para zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. Cumpre destacar que este instrumento legal possui um tratamento bastante específico, vez que cuida estritamente do licenciamento para as áreas críticas de poluição encontradas nas zonas de uso industrial.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) veio posteriormente trazer determinações mais abrangentes, ampliando o escopo do licenciamento e tornando-o obrigatório para todos os empreendimentos e atividades com potencial de afetar a qualidade do meio ambiente. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 88.351/1983, que criou três licenças ambientais: licença prévia, licença de instalação e licença de operação, cujas especificidades serão abordadas em momento oportuno.

A edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente é considerada por muitos doutrinadores como um marco no ambientalismo brasileiro, sendo que BENJAMIN<sup>7</sup> relata o aumento do espaço concedido ao licenciamento ambiental no Brasil como sendo consequência da “mobilização social que se assistiu no Brasil na década de 80, principalmente com o surgimento do movimento ambientalista, e no apagar das luzes do movimento autoritário”.

A exigência de estudo prévio de impacto ambiental foi criada pela Constituição de 1988, conforme mencionado alhures. A regulamentação dessa exigência ocorre em seguida, com a promulgação das Leis nº 7.804/1989 e nº 8.028, de 12 de abril de 1990, que alteraram a Lei nº 6.938/1981.

O surgimento da Lei nº 6.938/1981 constitui-se em verdadeiro avanço no tratamento legal do licenciamento ambiental, vez que o elevou à categoria de instrumento

---

<sup>7</sup> BENJAMIN, Antonio Herman V. Os princípios de estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. *In: Revista Forense*, São Paulo, v. 318, p. 44-46, abr/jun, 1999

da política nacional de meio ambiente, sendo imprescindível quando da “construção, instalação, ampliação e funcionamento” de empreendimentos causadores ou potencialmente causadores de impacto ambiental. Contudo, o instituto ora em estudo permanecia sem regulamentação específica, sendo regulado por dispositivos que tratavam de temas a ele correlatos.

A edição do Decreto nº 99.274/90 regulamentou diversos dispositivos da Lei nº 6.938/1981, inclusive no tocante ao licenciamento, vez que trouxe determinações específicas a cada tipo de licença. Contudo, foi a Resolução nº 237/97 do CONAMA que finalmente definiu o licenciamento ambiental, em seu art. 1º.

Ademais, outros instrumentos normativos vieram complementar o arcabouço jurídico ora descrito, além da existência de normatizações específicas acerca da atividade de extração de recursos minerais, sendo eles de diversos tipos.

Em se tratando de Leis Federais, além da já mencionada Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 e suas alterações, também a Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997 deve ser observada, vez que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e que atribui à Autoridade Marítima estabelecer normas sobre obras, dragagem, pesquisa e lavra mineral sob, sobre e às margens das águas jurisdicionais brasileiras.

Em nível de Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), além da supracitada Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997, que dispõe sobre os procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, também são correlatas ao tema a Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986 do CONAMA, que estabelece critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA); Resolução CONAMA nº 009, de 3 de dezembro de 1987 que estabelece as diretrizes em que as audiências públicas devem ser realizadas, no processo de licenciamento ambiental do projeto de exploração mineral; Resolução CONAMA nº 009 de 6 de dezembro de 1990, que dispõe sobre normas específicas para a obtenção da

licença ambiental para a extração de minerais, exceto as de emprego imediato na construção civil; Resolução CONAMA nº 010 de 6 de dezembro de 1990 , que dispõe sobre o estabelecimento de critérios específicos para a extração de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil; e Resolução CONAMA nº 002 de 18 de abril de 1996, que dispõe sobre a compensação de danos ambientais causados por empreendimentos de relevante impacto ambiental.

Quando do procedimento de licenciamento ambiental, também devem ser observadas outras determinações legais não específicas à temática ambiental, mas cujo objeto acaba por ter certa intersecção, como o Plano Diretor obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, consoante determinado no §1º do artigo 182 da Constituição Federal, além das leis que tratam do uso e ocupação do solo urbano, se for o caso.

Do mesmo modo, deverá avaliar outros instrumentos de Política Nacional de Meio Ambiente previstos no art. 9º da lei 6.938/81, tais como o zoneamento ambiental, previsto no inciso II do artigo ora mencionado, o qual encontra regulamentação no Decreto 4.297/2002, conceituado pelo art. 2º, *in verbis*:

instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Por conseguinte, nota-se que, muito embora ainda carecedora de especificações que atentem para as características dos diversos tipos de empreendimento que demandam a realização do licenciamento ambiental, a legislação aplicável ao tema é bastante extensa e estabelece satisfatoriamente as linhas gerais para o procedimento,

embora a efetividade da exigência legal permaneça questionável, mormente em razão da enorme discricionariedade que ainda caracteriza o processo de licenciamento ambiental.

## 2.4 A NATUREZA JURÍDICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Outro assunto que demanda especial atenção no que concerne ao licenciamento ambiental é a questão da sua natureza jurídica. Para os doutrinadores clássicos, que consideram o Direito Ambiental como um ramo do Direito Administrativo, trata-se de autorização e não de licença. Neste sentido, FREITAS<sup>8</sup> faz as seguintes considerações:

O termo **licença**, certamente, não é o mais apropriado, pois pressupõe ato administrativo definitivo e, pelo menos para a Licença Prévia e para a de Instalação, o ato é precário. Mais adequado seria usarmos a denominação **autorização**, esta sim, de caráter discricionário e precário. (grifo nosso)

No mesmo diapasão, MACHADO<sup>9</sup> evidencia o aspecto da precariedade da licença ambiental, fazendo para tanto uma análise da Lei nº 6.938/1981 e da Constituição Federal que consubstanciam o entendimento de sua natureza jurídica de autorização. Para tanto, cita o art. 170 da Carta Magna, além dos artigos 9º e 10, §1º da Lei 6.938/1981, com destaque para o fato de que os dois últimos dispositivos mencionados tratam da possibilidade de revisão da licença.

---

<sup>8</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. 3a. Ed., 4a. tir. Curitiba: Juruá, 2003, p. 114.

<sup>9</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 312.

Contudo, este não é o posicionamento de todos os doutrinadores, posto que a temática evoluiu consideravelmente e atualmente a majoritária parte da doutrina considera o contrário, ou seja, defendem a natureza jurídica de licença. Concebe-se que o licenciamento ambiental é um ato vinculado, pelo qual a lei não confere opções à Administração Pública diante do pedido feito por um particular que atenda a todos os requisitos legalmente exigidos.

Perante as situações em que é necessária a realização do procedimento, só há um caminho a ser seguido, que é a exigência do licenciamento ambiental, não podendo o Poder Público agir de forma diversa, posto que, no dizer de FREITAS<sup>10</sup>, "diante de um poder vinculado, o particular tem um direito subjetivo de exigir da autoridade a edição de determinado ato, sob pena de, não o fazendo, sujeitar-se à correção judicial”.

Nesse sentido, SILVA<sup>11</sup> expõe o seguinte entendimento:

Da aplicação do art. 225, *caput*, da Carta Federal de 1988, é linear a **necessária** e **obrigatória** intervenção do Poder Público na proteção e preservação do bem ambiental, insculpida nos deveres expostos no seu §1º, sempre na finalidade preventiva do dano. (grifo nosso)

Por conseguinte, em razão de tratar-se mesmo de licença, desde que atendidos os requisitos previstos em lei, tem o administrado o direito de obtê-la, não podendo a autoridade administrativa recusar a sua concessão. No mesmo sentido, MEDAUAR<sup>12</sup> afirma:

A licença é o ato administrativo vinculado pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, possibilita-lhe a realização de atividades ou

---

<sup>10</sup>FREITAS, Vladimir Passos de. Op. cit. p. 78.

<sup>11</sup> SILVA, Ana Claudia Cruz da. Op. cit, p. 40.

<sup>12</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 2ª. Ed. São Paulo: RT, 1998, p.353.

fatos materiais, vedados sem tal apreciação. A licença supõe apreciação do poder público no tocante ao exercício de direito que o ordenamento reconhece ao interessado; por isso não pode ser negada quando o requerente atende a todos os requisitos legais para sua obtenção. Uma vez expedida, traz o pressuposto da definitividade, embora possa estar sujeita a prazo de validade e possa ser anulada ante ilegalidade superveniente. A licença se desfaz, ainda, por cassação, quando o particular descumprir requisitos para o exercício da atividade, e por revogação, se advier motivo de interesse público que exija a não realização da atividade licenciada, cabendo, neste caso, indenizar o particular.

Contudo, no dizer de SILVA<sup>13</sup>, a licença ambiental não pode ser entendida exclusivamente no âmbito do Direito Administrativo, “pois em razão da natureza do bem ambiental, sua forma de gerenciamento pelo Poder Público e a participação da coletividade”, este tipo de licença apresenta algumas características que são encontradas na autorização e outras similares às da licença, conforme se depreende do entendimento abaixo destacado:

- 1) quando o interessado requer a licença, deve satisfazer os requisitos dispostos tanto na lei, quanto outros exigidos por normas técnicas;
- 2) a licença ambiental se desdobra em fases que são interdependentes;
- 3) as licenças só poderão ser concedidas, após o fiel cumprimento destes requisitos, aí há uma vinculação do ato do administrador público;
- 4) quando o licenciado requer sua renovação, e o licenciador verifica que não estão satisfeitas certas condições para tal, pode sim não acatar o pedido, sem que o licenciado tenha direito a qualquer indenização, pois que

---

<sup>13</sup> SILVA, Ana Claudia Cruz da. Op. Cit., p. 42.

este descumpriu atos necessários ao normal exercício da atividade, provocando danos;

5) face a este descumprimento colocado por MEIRELLES<sup>14</sup>, não há discricionariedade a ser aplicada *in casu*, mas sim uma vinculação do administrador às normas jurídicas e técnicas.<sup>15</sup>

Entretanto, persiste a dúvida de doutrinadores clássicos no tocante ao fato de que a Administração Pública dispõe de certa discricionariedade para a concessão da Licença Prévia e mesmo da de Instalação. Dentro deste entendimento, resta configurado que o interessado não teria direito subjetivo algum.

Neste particular, MILARÉ<sup>16</sup> apresenta o seguinte entendimento:

Na realidade, não há atos inteiramente vinculados ou inteiramente discricionários, mas uma situação de preponderância, de maior ou menor liberdade deliberativa do seu agente. (...) No caso do licenciamento ambiental, sem negar à Administração a faculdade de juízos de valor sobre a compatibilidade do empreendimento ou atividade a planos e programas do governo, sobre suas vantagens e desvantagens para o meio considerado, (...) o matiz que sobressai (...) é o da subordinação da manifestação administrativa ao requerimento do interessado, uma vez atendidos, é claro, os pressupostos legais relacionados à defesa do meio ambiente e ao cumprimento da função social da propriedade

Tal entendimento é válido se concebermos a licença ambiental enquanto espécie do gênero da licença tradicional regulada pelo Direito Administrativo<sup>17</sup>. Contudo,

---

<sup>14</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1998, p.170.

<sup>15</sup> SILVA, Ana Claudia Cruz da. Op. cit., p. 42-43.

<sup>16</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: Doutrina, Prática, Jurisprudência e Glossário**. 3a. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 485

ocorre que o Direito Ambiental adquiriu o *status* de ramo autônomo do Direito, em razão do que seus institutos possuem peculiaridades que decorrem das normas e princípios próprios da ciência jurídica ambiental, como por exemplo, o prazo de validade da licença ambiental, que será no mínimo de quatro anos e não poderá exceder a dez anos, sem que esta validade se confunda com estabilidade, haja vista a existência de hipóteses de suspensão ou cancelamento previstas pelo art. 19 da Resolução 237/97 do CONAMA, abaixo *in verbis*:

Art. 19 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Destarte, não pode ser confundida com discricionariedade ou arbitrariedade a suspensão ou cancelamento de uma licença por parte do órgão ambiental, vez que se observem as hipóteses elencadas no art. 19 da Resolução CONAMA 237/97. Trata-se de uma hipótese em que, claramente, o interesse particular é subjugado pelo interesse público.

---

<sup>17</sup> TORRES, Marcos Abreu. **Aspectos polêmicos do licenciamento ambiental**. Disponível em: <[http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/2037/ASPECTOS\\_POLEMICOS\\_DO\\_LICENCIAMENTO\\_AMBIENTAL.2004](http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/2037/ASPECTOS_POLEMICOS_DO_LICENCIAMENTO_AMBIENTAL.2004)>, p. 5. Acesso em 15/10/2011.

Consubstanciando a necessária distinção da licença ambiental em relação à licença administrativa e o caráter genérico que esta última possui, MILARÉ<sup>18</sup> sustenta:

Não há que se falar, portanto, em equívoco do legislador na utilização do vocábulo licença, já que disse exatamente o que queria (*Lex tantum dixit quam voluit*). O equívoco está em se pretender identificar na licença ambiental, regida pelos princípios informadores do Direito do Ambiente, os mesmos traços que caracterizam a licença tradicional, modelada segundo cânon do Direito Administrativo, nem sempre compatíveis. O parentesco próximo não induz, portanto, considerá-las irmãs gêmeas.

É válido ressaltar, entretanto, que, independentemente da natureza jurídica do instituto ora discutido, se de licença ou autorização, ambas estarão sujeitas à apreciação do Poder Judiciário quando da ocorrência de irregularidades ou excessos por ocasião da realização do procedimento, ainda que se entenda haver discricionariedade na análise do pedido, como se depreende do excerto da obra de MELLO<sup>19</sup> ora destacado:

Assim como ao Judiciário compete fulminar todo comportamento ilegítimo da Administração que apareça como frontal violação da ordem jurídica, compete-lhe, igualmente, fulminar qualquer comportamento administrativo que, a pretexto de exercer apreciação ou decisão discricionária, ultrapassar as fronteiras dela, isto é, desbordar dos limites de liberdade que lhe assistiam, violando, por tal modo, os ditames normativos que assinalam os confins da liberdade discricionária.

---

<sup>18</sup> MILARÉ, Edis. Op. cit, p. 486.

<sup>19</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 827.

## 2.5 ESPÉCIES DE COMPETÊNCIA

No que concerne à competência em matéria ambiental, a Constituição Federal estabelece dois tipos distintos: (i) competência para legislar; e (ii) competência administrativa ou material. Estas competências atribuem determinadas funções a cada um dos entes federativos, consideradas as particularidades do sistema.

Consoante as definições estudadas em Direito Constitucional, SILVA<sup>20</sup> enuncia que a Carta Magna pátria distingue a competência legislativa em: **exclusiva** – quando é atribuída a um ente, sendo os demais entes federados excluídos desta mesma competência; **privativa** – quando é destinada a determinado ente, mas pode ser delegada; **concorrente** – é a que cabe a mais de uma categoria de entes componentes da Federação; e **suplementar** – quando a Carta Magna confere a um ente a capacidade de suplementar a legislação produzida por outro.

O art. 22 da Constituição Federal trata da competência privativa da União, dentre as quais se encontra, no inciso XII, a competência para legislar acerca da temática central do presente estudo, que são as jazidas, minas e outros recursos naturais. O parágrafo único deste artigo determina que a legislação acerca de tais matérias possa ser delegada aos Estados, através de Lei complementar.

A proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, além da preservação das florestas, fauna e flora, foram colocados pela Constituição Federal no rol das matérias que são de competência comum de todos os entes federados, consoante se depreende da leitura do art. 23, incisos VI e VII. Por conseguinte, infere-se que a competência administrativa foi igualmente conferida a todos

---

<sup>20</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 481.

os entes, que se utilizarão dos instrumentos previstos nas legislações para a persecução da finalidade de proteção do meio ambiente, dentre os quais o licenciamento ambiental.

Contudo, alguns doutrinadores ressaltam o fato de que, anteriormente à promulgação da Constituição Federal em 1988 existia a lei 6.938/81, que, em seu art. 10, afirma ser de competência dos órgãos estaduais de controle ambiental, integrantes do SISNAMA, a competência para o licenciamento ambiental das atividades que fossem passíveis de tal exigência. O mesmo dispositivo relata a competência supletiva do IBAMA para o trato da questão. Depreende-se da leitura do dispositivo ora mencionado que os municípios não tinham, à época, qualquer atribuição no tocante ao licenciamento ambiental. Notadamente, a competência para atuar no licenciamento ambiental somente foi concedida aos municípios com o advento da Carta Magna.

Posteriormente, a Resolução nº 237/97 do CONAMA estabeleceu os critérios que fixaram, objetivamente, as situações em que cada um dos entes federados será responsável pelo licenciamento ambiental, nos dispositivos ora destacados:

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV - destinados a pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º - O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º - O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade

ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Embora o escopo da competência comum seja assegurar que todos os entes federados promovam a proteção ao meio ambiente, no aspecto particular do licenciamento ambiental a competência comum acaba por proporcionar diversos problemas. Neste particular, FARIAS<sup>21</sup> expressa o seguinte entendimento:

Não raro, os administrados são submetidos a intermináveis embargos e interdições provocadas por mal resolvidos conflitos de competência administrativa, com indesejáveis reflexos patrimoniais e não patrimoniais para a coletividade como um todo. Na raiz de tais problemas, frequentemente, encontra-se, em questionamento, determinada atividade antrópica permitida e licenciada por um órgão – a princípio competente para tanto – e censurada por outro. O fulcro de tais conflitos, em regra, está circunscrito à adequada inteligência do conceito da competência comum e ao uso prevalente que se reconhece ao princípio da supletividade ou subsidiariedade, no que concerne ao conflitos ocorrentes entre estados e União.

Deve-se atentar, contudo, para a possibilidade de ocorrência de duas situações distintas: a primeira delas é quando dois entes da federação pleiteiem para si a

---

<sup>21</sup> FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Celso Antônio Fabris Editor, 1999, p. 313.

tarifa de proceder ao licenciamento de um mesmo empreendimento ou atividade. Surge neste caso uma espécie de conflito positivo de competência. Por outro giro, poderá existir situação em que nenhum dos órgãos aparentemente competentes, pertencentes a qualquer ente federativo, se habilite para licenciar uma determinada obra, ocasião em que será observado um conflito negativo de competência.

Contudo, sendo a atividade de licenciamento ambiental um serviço público, e por isso mesmo, obrigatório e contínuo, não pode haver a recusa do ente responsável pela referido serviço se escusar da tarefa de realizar todo o procedimento e conceder/denegar a licença, de acordo com o atendimento ou não dos preceitos estipulados para tanto. Conforme ressalta TORRES<sup>22</sup>, “como a atividade de licenciamento ambiental tem natureza de serviço público posto à disposição dos administrados (inclusive sujeita à incidência de tributo na forma de taxa), esta se reveste das mesmas características dos demais”.

Do mesmo modo, não poderá uma mesma obra ou atividade ser licenciada por dois órgãos ambientais distintos e pertencentes a níveis diferentes dentro da federação. Somente um deles será de fato responsável pelo licenciamento, devendo ser observadas as determinações contidas nos artigos da Resolução CONAMA 237/97 acima destacados, para que se chegue à conclusão acerca de qual deles será de fato responsável pelo licenciamento.

Cuidou a Resolução CONAMA 234/97 de expressar claramente, em seu art. 7º, que “os empreendimentos e atividades serão licenciadas em um único nível de competência, estabelecido nos artigos anteriores”. Por conseguinte, resta esclarecido que, quando da ocorrência de conflitos positivos ou negativos de competência para a realização do licenciamento ambiental, os mesmos deverão ser sanados com observância dos preceitos elencados nos artigos 4º a 6º da referida Resolução.

---

<sup>22</sup> TORRES, Marcos Abreu. Op. Cit. P. 4.

No intuito de oferecer mais respostas para o questionamento ora apresentado, alguns doutrinadores também apontam para a possibilidade da aplicação do princípio da subsidiariedade combinado com a denominada “regra de ouro” na resolução do conflito de competência para o licenciamento ambiental.

O princípio da subsidiariedade, como descreve FARIAS<sup>23</sup>, consiste, em linhas gerais, em atribuir ao ente político mais baixo possível a tomara da decisão. Destarte, primeiramente seria analisada a possibilidade de o município proceder ao licenciamento ambiental; não sendo possível, tal competência passaria a pertencer ao Estado; caso este não pudesse, seria então concedida tal tarefa à União.

Por sua vez, a “regra de ouro” confere substância ao princípio acima descrito. No dizer de BASTOS<sup>24</sup>, a regra ora tratada enuncia que:

nada será exercido por um poder de nível superior, desde que possa ser cumprido pelo inferior. Isto significa que só serão atribuídas aos Governos Estadual e Federal aquelas tarefas que não possam ser executadas senão a partir de um governo com este nível de amplitude e generalização. Em outras palavras, o Município prefere ao Estado e à União. O Estado, por sua vez, prefere à União.

Destarte, o método ora apresentado é mais uma alternativa para a resolução de eventual conflito de competência para o licenciamento ambiental. Segundo seus preceitos, será responsável pelo licenciamento ambiental o ente federado mais baixo cuja competência estiver sendo questionada. Contudo, a aplicação deste princípio não deve ignorar as determinações contidas na Resolução CONAMA 237/97 acerca das

---

<sup>23</sup> FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999, p. 319.

<sup>24</sup> BASTOS, Celso. **Comentários à Constituição do Brasil**. Vol. I, São Paulo: Saraiva, 1988, p. 416.

competências, sob pena de ser o município sempre considerado responsável pela elaboração do licenciamento de empreendimento que venha a ser implantado em sua circunscrição.

Deve-se, portanto, utilizar-se de tal método quando, mesmo com a observância dos preceitos estabelecidos na Resolução CONAMA 237/97, persistirem dúvidas acerca de qual seria o ente responsável pela atividade licenciadora no caso em concreto.

Outro parâmetro para a determinação da competência em sede de licenciamento ambiental tem sido adotado por parte da doutrina. Trata-se do critério da predominância de interesses.

A utilização de tal critério vai ao encontro do que determina a Resolução CONAMA 237/97, vez que este critério determina que devem ser observados quais interesses o empreendimento predominantemente irá afetar, se interesses locais, estaduais ou federais, para que então se defina qual órgão licenciador irá atuar.

SILVA<sup>25</sup> defende que a Constituição Federal se utiliza do princípio da predominância de interesses para realizar a repartição das competências entre os entes da federação, cabendo à União as matérias onde predominarem interesses nacionais ou regionais; os Estados serão responsabilizados pelo trato de assuntos que sejam de interesses regionais ou inter-municipais; enquanto que os Municípios tratarão dos assuntos de interesse predominantemente local.

Importante ressaltar que a aplicação do princípio da predominância de interesses prescinde de observações acerca da titularidade do bem que será objeto da obra ou atividade licenciada. A questão central por ele adotada como norteadora da

---

<sup>25</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 480.

definição do órgão responsável pela atividade licenciadora é a área de influência do empreendimento.

Observa-se na Lei nº 6.938/81 a utilização deste princípio, quando esta aponta para a subsidiariedade de atuação do IBAMA, no *caput* do art. 10; contudo, o § 4º do mesmo artigo estabelece que será o IBAMA o responsável pelo licenciamento de atividades e obras em geral com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Muito embora este dispositivo legal não apresente maiores esclarecimentos acerca de quais seriam esses empreendimentos e nem quais as ocasiões em que a competência seria conferida a outros entes federados – papel este desempenhado pela Resolução CONAMA 237/97, cuja edição ocorreu *a posteriori* – resta evidente a utilização do princípio da predominância de interesses para delegar ao IBAMA a responsabilidade em promover o licenciamento de atividades que sejam de interesse regional ou nacional, vez que a regra geral que a Lei nº 6.938/81 apresenta é que o licenciamento é encargo dos órgãos estaduais ambientais, membros do SISNAMA.

Nota-se que são variadas as alternativas para sanar conflitos acerca da competência para o licenciamento ambiental que, porventura, se apresentem no caso concreto. Contudo, poderá a apreciação da situação ser levada até o Poder Judiciário para que este determine qual será o órgão licenciador responsável, vez que a segurança jurídica do procedimento depende diretamente da correta identificação do ente federado competente para a atividade de licenciamento.

Deve-se atentar para o fato de que, conforme dispõe MEIRELLES<sup>26</sup>, uma vez expedida uma licença ambiental por um ente que fora considerado competente, esta só poderá ser revogada por motivos de conveniência e oportunidade, por ato do próprio

---

<sup>26</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 297 e 598.

ente expedidor; ou anulada, em razão de ilegalidades, pelo ente que a expediu ou pelo Poder Judiciário.

Por conseguinte, não poderá um órgão ambiental que não tenha sido responsável pelo licenciamento da obra ou empreendimento, vir a autuá-lo, por exemplo, por discordar de seu funcionamento, tendo sido o mesmo empreendimento devidamente licenciado por outro ente.

Nestes casos, o ente que entenda existir incorreção no licenciamento, no tocante à competência para o mesmo, deverá buscar a solução junto ao Poder Judiciário, apresentando os motivos pelos quais considera que o licenciamento deverá ser encargo de órgão ambiental diverso daquele que procedeu à atividade licenciadora, sem, contudo, agir por conta própria como se o licenciamento fosse inexistente ou nulo, vez que tal atitude, além de afetar a segurança jurídica, confrontaria o que estabelece o art. 19 da Carta Magna, que dispõe que “é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios recusar fé aos documentos públicos.”

## 2.6 FASES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E TIPOS DE LICENÇA

Conforme já explicitado alhures, o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo distinto, que segue uma sucessão de atos encadeados que culminarão na concessão da licença propriamente dita<sup>27</sup>. Tais atos são dependentes entre si, apesar de alguns deles não serem obrigatórios, dependendo do caso concreto, como é o caso da audiência pública.

---

<sup>27</sup> SILVA, Ana Claudia Cruz da. Op. cit. p. 46

Enquanto que a licença tradicional, expedida sob os ditames do Direito Administrativo, funciona com a concessão da licença ao interessado que preencher os requisitos elencados, dependendo da natureza da licença pretendida, sem precisar transpor etapas e nem contar com a intervenção de terceiros, por sua vez a licença ambiental é um processo que apresenta certa complexidade e é desenvolvido em várias etapas. Neste particular, enuncia ANTUNES<sup>28</sup>:

A Constituição, implicitamente, determinou que o licenciamento passe a ser feito mediante a adoção de um procedimento complexo, pelo qual intervém vários agentes. Em rápida análise, podemos verificar a intervenção da administração, da equipe técnica e da própria população que se manifesta na Audiência Pública.

No tocante às fases do licenciamento ambiental, em razão do que se encontra disposto na Lei nº 6.938/81 e na Resolução 237/97 do CONAMA, pode-se afirmar que o procedimento licenciatório se divide, basicamente, em três etapas que se distinguem e são independentes entre si, quais sejam: a apresentação do EIA/RIMA ou RAIAS; realização da audiência pública; concessão ou denegação da licença.

Ressalte-se que, no tocante aos tipos de licença, cada uma delas também será concedida em um momento específico do licenciamento e mediante a observação de todos os requisitos legalmente exigidos, não se confundindo, portanto, com as etapas do licenciamento ora mencionadas.

A Resolução CONAMA nº 001 de 1986 foi a primeira norma a tratar especificamente do EIA/RIMA, vez que a elaboração desta fora feita “considerando a necessidade de se estabelecerem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e

---

<sup>28</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 100.

as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente”, conforme enunciado em sua justificativa.

Contudo, somente com o advento da Carta Magna de 1988 é que a exigência do EIA/RIMA passou a integrar o rol das atribuições do Estado, ganhando, portanto, status de matéria constitucional, posto que, por força do que dispõe o §1º, IV do art. 225, passou o Estado a “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo de impacto ambiental, a que se dará publicidade.”

Atualmente, a regulamentação do EIA/RIMA encontra-se estabelecida na Resolução CONAMA 237/97, que elenca no Anexo 1 quais as atividades ou empreendimentos que estão sujeitos ao licenciamento ambiental. Contudo, conforme preceitua SILVA (2003)<sup>29</sup>, o estudo poderá ser exigido mesmo que não integre o rol das atividades previstas no Anexo 1 da referida Resolução, ficando a cargo “do órgão licenciador exigi-lo ou outro estudo de menor porte, ou ainda, que o empreendedor faça o Relatório de Ausência de Impactos Ambientais – RAIAS, entrando em campo a discricionariedade da administração pública para resolver a questão, contudo, até mesmo para que se forme a situação, deverá apresentar justificativas técnicas.”

No tocante à realização das audiências públicas, trata-se de um tema de bastante complexidade e de menção imprescindível quando se trata das fases do licenciamento ambiental. Contudo, dada a importância do assunto em apartado para a temática central do presente estudo, o tema será abordado com maior profundidade no item 3.2.2.

Concluídas as etapas anteriormente mencionadas, chega-se à fase decisiva do licenciamento. É quando o órgão licenciador analisará o fiel cumprimento de todos os

---

<sup>29</sup> SILVA, Ana Claudia Cruz da. Op. Cit. P. 48.

requisitos e o regular transcurso de cada fase do procedimento licenciatório para decidir pela concessão ou não das licenças pleiteadas.

Em regra, os empreendimentos que estão sujeitos ao licenciamento ambiental recebem três tipos de licença, que são as licenças prévia, de instalação e de operação, nesta ordem, as quais serão tratadas respectivamente nos itens 2.5.1, 2.5.2 e 2.5.3. A concessão de uma depende do cumprimento de requisitos estabelecidos por ocasião da expedição da licença anterior. É necessário estabelecer um breve panorama acerca dos requisitos necessários à obtenção de cada uma destas licenças.

### **2.6.1 A Licença Prévia**

É concedida na fase de planejamento de uma atividade ou empreendimento 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, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso de solo, os quais devem observar as normas, os critérios e os padrões fixados nas diretrizes gerais para licenciamento ambiental emitidas pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), em conformidade com os dispositivos legais acima mencionados.

Além disto, devem também ser observados os critérios e padrões estabelecidos pelo órgão estadual de meio ambiente, na esfera de sua competência e na área de sua jurisdição, desde que não haja divergência entre estes e os critérios e padrões estabelecidos em nível federal.

O prazo máximo de vigência desta licença é de 5 (cinco) anos, consoante o art. 18, inciso I da Resolução CONAMA 237/97, o que se deve ao fato de que o projeto

ainda não será executado, estando somente no âmbito de estudos definidores de suas linhas básicas<sup>30</sup>.

Por ocasião do requerimento da Licença Prévia, também denominada Licença de Localização<sup>31</sup>, o empreendedor deverá apresentar os seguintes documentos<sup>32</sup>: requerimento da Licença Prévia dirigida ao órgão licenciador; cópia da publicação do pedido; certidão da Prefeitura Municipal onde o projeto irá se localizar – ou de todas as Prefeituras Municipais envolvidas, se for o caso; EIA/RIMA; cadastro técnico federal, emitido pelo IBAMA; DIA – Declaração de Informações Ambientais; TR – Termo de Referência; cópia dos documentos pessoais (RG e CPF) do representante legal da empresa – ou de todos eles, se for o caso – e CNPJ e cópia da ata de eleição da última diretoria (quando S/A) ou contrato social registrado (quando LTDA); Inscrição estadual; titulação da terra; planta de situação e localização do empreendimento.

### 2.6.2 A Licença de Instalação

A Licença de Instalação, quando obtida, autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivos determinantes.

---

<sup>30</sup> SILVA, Ana Claudia Cruz da. Op. Cit. P. 55.

<sup>31</sup> VALLE, Cyro Eyer do. **Qualidade Ambiental: ISO 14000**. 5a. Ed. São Paulo: Editora SENAC, São Paulo, 2004, p. 80/81

<sup>32</sup> SILVA, Ana Claudia Cruz da. Op. cit. p. 56

A Resolução CONAMA 237/97 estabelece o prazo de vigência da Licença de Instalação como no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos.

Os documentos exigidos para a emissão da Licença de Instalação são: requerimento da Licença de Instalação dirigido ao órgão licenciador; cópia da publicação do pedido da referida licença, cópia da publicação da concessão da licença prévia; cópia da autorização de desmatamento emitida pelo IBAMA, quando for o caso; plano de controle ambiental; cópia da licença de localização da Prefeitura Municipal ou de todas elas, quando for o caso.

Ressalte-se que, quando o empreendimento pretender o aproveitamento de recursos minerais, como é o caso do projeto que é objeto central do presente estudo, é também exigida a cópia da comunicação ao DNPM julgando satisfatório o Plano de Aproveitamento Econômico – PAE.

Após esta fase, o empreendimento estará totalmente habilitado a funcionar, contudo a expedição da próxima licença, que autorizará sua operação, dependerá do cumprimento das condicionantes estabelecidas por ocasião da emissão da Licença de Instalação. Não sendo observadas, muito embora esteja instalado, a Licença de Operação poderá ser denegada e, com isso, o empreendimento impedido de prosseguir.

### **2.6.3 A Licença de Operação**

A Licença de Operação autoriza, após as averiguações necessárias, a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e

condicionantes determinados para a operação, incluindo também o acompanhamento do Plano de Controle Ambiental.

Trata-se da fase do processo de licenciamento em que se pode considerar o projeto efetivamente habilitado a prosseguir, posto que sua concessão está vinculada ao cumprimento das determinações contidas nos licenciamentos anteriores.

Neste particular, ressalta SILVA<sup>33</sup>:

“Para a aprovação do seu pedido, o órgão ambiental deverá verificar o cumprimento do plano de controle ambiental e se este ainda se apresenta conveniente para o empreendimento, podendo modificar e readequar as medidas controladoras, ou em caso de descumprimento das condicionantes necessárias ao controle e que possa causar graves riscos ambientais, penalizar até mesmo com a negação da renovação”

Também a Resolução CONAMA nº 237/97 determina que o prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

## 2.7 ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS SUJEITOS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Embora o art. 225, inciso VI da Carta Magna tenha exigido a elaboração do EIA/RIMA para a instalação de obras e atividades (públicas ou privadas) potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, fazendo com que a

---

<sup>33</sup> SILVA, Ana Claudia Cruz da. Op. Cit. p. 57

incidência deste exigência recaia sobre considerável quantidade de empreendimentos, o art. 2º da Resolução 01/86 CONAMA apresenta um rol de atividades em que obrigatoriamente o estudo ora em comento é exigido.

No tocante à realização do licenciamento ambiental em geral, igualmente observa-se a dúvida. TORRES<sup>34</sup>, apresenta o questionamento, declinando que os “aplicadores do Direito Ambiental (principalmente nos órgãos públicos) fazem uma certa confusão acerca do caráter do rol de empreendimentos e atividades sujeitas ao licenciamento ambiental. Teria tal lista caráter exemplificativo (*numerus apertus*), ou seria ela taxativa (*numerus clausus*)?”

Para este autor, é importante ressaltar que cada ente da federação tem competência normativa (estabelecida pela CF/88, no art. 23, VI) para definir quais atividades ou empreendimentos são passíveis de enfrentar o processo de licenciamento ambiental. Portanto, no âmbito federal, a Resolução 237/97 do CONAMA, no Anexo 1, lista uma série de atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental.

Em razão disto, conclui que o rol dessas atividades tem caráter exemplificativo, ou seja:

A lista de atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental não se resume aos anexos acima, seja da Resolução do CONAMA, seja do Decreto Estadual; pode ser ampliada a critério do órgão ambiental responsável. Mesmo que não esteja presente na lista, determinada obra pode ser compelida pela Administração Pública a passar pelo crivo do processo licenciatório.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> TORRES, Marcos Abreu. Op. cit, p. 6.

<sup>35</sup> Ibidem. p. 7.

Igual entendimento é explanado pela Resolução 237/97 do CONAMA, que em seu §2º do Art. 2º, estabelece o que segue:

Art. 2º - (...)

§2º Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

Por conseguinte, conclui-se que cada ente federativo, no exercício da atividade licenciadora, tem competência para determinar quais atividades ou empreendimentos estarão sujeitos ao licenciamento ambiental, desde que procedam a tal determinação com observância dos princípios gerais do Direito Ambiental.

Em face das características da Federação e do compartilhamento da competência para a realização da atividade licenciadora, conforme debatido no item 2.4 do presente estudo, nota-se que diversa não poderia ser a determinação acerca do caráter exemplificativo do rol de atividades causadoras de impacto ambiental elencadas na Resolução CONAMA 237/97.

Neste diapasão, defende SILVA<sup>36</sup>:

A autonomia federativa assenta-se em dois elementos básicos: (a) na existência de órgãos governamentais próprios, isto é, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; (b) na posse de competências exclusivas, um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzido. Esses pressupostos de autonomia federativa estão configurados na Constituição (arts. 17 a 42).

---

<sup>36</sup> SILVA, José Afonso da. Op. cit. p. 102.

Nesse contexto, surge a dúvida suscitada pelos próprios empreendedores que fazem o requerimento de licença ambiental para empreender determinada obra ou atividade: vez que o procedimento licenciatório se constitui em ato administrativo vinculado, conforme já explicitado no item 2.3 do presente estudo, não se estaria afrontado o Princípio da Legalidade ao exigir o licenciamento de alguma atividade ou obra que não conste das listagens supramencionadas?

Segundo TORRES<sup>37</sup>, a resposta para tal indagação é negativa, e isto decorre da existência de “uma certa dose de discricionariedade presente no processo de licenciamento ambiental. (...) não existem atos puramente discricionários nem atos ‘cem por cento’ vinculados, mas sim uma situação preponderante, de maior liberdade deliberativa do seu agente.”

No sentido de subsidiar tal entendimento, o mesmo autor profere o seguinte entendimento:

Também temos que lembrar que no Direito Ambiental o termo “direito adquirido” não goza da mesma estabilidade da que usufrui no Direito Processual, por exemplo. Por ser um ramo jurídico difuso (de todos e de ninguém simultaneamente), o direito subjetivo ambiental relativiza-se de acordo com o interesse da coletividade. Ao administrado não é dada a faculdade de poluir. Portanto, pode o órgão ambiental competente exigir o processo licenciatório de qualquer obra, mesmo que não esteja presente no rol de atividades ou empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental. **Ressalte-se que neste caso não se trata de conveniência ou oportunidade da Administração Pública, mas de certa dose deliberativa justificável pelo interesse coletivo de um meio ambiente equilibrado e saudável.**<sup>38</sup> (grifo nosso)

---

<sup>37</sup> TORRES, Marco Abreu. Op. cit. p. 7.

<sup>38</sup> Ibidem, p. 8.

Portanto, nota-se que, embora o Anexo 1 da Resolução CONAMA 237/97 elenque um número considerável de atividades, englobando em seu rol a quase totalidade das possibilidades de empreendimentos danosos ao meio ambiente, o mesmo não possui caráter taxativo, vez que uma atividade que nele não esteja constando, mas que cujo exercício implique em riscos ao meio ambiente, não pode prevalecer-se da imprevisão do elaborador da Resolução, e, com isso, suscitar a aplicação do Princípio da Legalidade e exigir que somente as atividades previstas no referido anexo sejam passíveis de licenciamento ambiental.

Pela natureza das normas do Direito Ambiental e pela evidente prevalência do interesse público sobre o privado *in casu*, resta esclarecido que a atividade que implicar em potencial prejuízo ao meio ambiente deverá, necessariamente, passar pelo procedimento de licenciamento, ainda que não esteja constando do rol de atividades previstas no Anexo 1 da Resolução CONAMA 237/97.

## 2.7 ESPECIFICIDADES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM PROJETOS DE EXTRAÇÃO MINERAL

Uma vez que foram explanadas as diretrizes gerais do licenciamento ambiental das atividades que o demandam, cumpre informar algumas peculiaridades existentes no licenciamento ambiental de projetos de extração mineral, que são o objeto central do presente estudo.

Inicialmente, é válido citar o tratamento constitucional destinado aos bens de origem mineral pela Carta Magna de 1988. A mesma determina que os mesmos constituem-se em bens da União (art. 20, IX), a exemplo do que as Constituições de outros países de vocação minerária já determinavam, incorporando, assim, uma tendência

mundial capitaneada por países como Argentina, Bolívia, Suriname, Venezuela, França, Zaire, Marrocos, Espanha e México<sup>39</sup>.

Ocupou-se também o legislador constituinte em estabelecer especificamente a obrigatoriedade de reparação de áreas degradadas em razão de atividade mineradora, conforme dispõe o art. 225 em seu §2º, *in verbis*:

Art. 225.

(...)

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

Portanto, com o advento da Carta Magna de 1988, a questão da recuperação do meio ambiente prejudicado em função do exercício de atividade mineradora ganhou status de matéria constitucional. Prevista no art. 2º, inciso VIII, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, sua regulamentação é feita Decreto nº 97.632 de 10 de abril de 1989, que dispõe sobre o plano de recuperação de área degradada pela mineração.

O Decreto ora mencionado estabelece, em seu art. 1º, a obrigatoriedade da submissão à apreciação do órgão licenciador o Plano de Recuperação da área degradada pela atividade mineradora, concomitantemente com a apresentação do EIA/RIMA. O referido plano deverá pretender “o retorno do sítio degradado a uma forma de utilização,

---

<sup>39</sup> BARBOSA, Alfredo Ruy. A mineração sob a ótica jurídica. *In: Anais do Seminário da Legislação Mineral em Debate*, 1, 1990. Rio de Janeiro: CETEM; CNPq, 1990.

de acordo com um plano preestabelecido para o uso do solo, visando a obtenção de uma estabilidade do meio ambiente”, determinado no art. 3º do referido decreto.

No tocante ao EIA/RIMA, as diretrizes para sua elaboração estão estabelecidas na Resolução do CONAMA nº 1/86. Conforme já mencionado alhures, o Estudo de Impacto Ambiental é exigido para o licenciamento ambiental de qualquer atividade de aproveitamento de recursos minerais, e distingue-se do projeto de extração mineral em si, não se constituindo em parte integrante deste.

O EIA deverá ser elaborado por técnicos habilitados, e estar consubstanciado no Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), que consiste em uma tradução das informações técnicas para linguagem acessível. Este relatório é submetido, no decorrer do procedimento licenciatório, à análise e aprovação do órgão licenciador competente, que poderá ser o órgão de meio ambiente estadual, integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), conforme dispõe o Decreto nº 99.274/90; ou o IBAMA, nos casos de empreendimentos de mineração com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional.

O RIMA, obedecendo a determinação constitucional, deve ser tornado público para que a coletividade ou qualquer outro interessado tenha acesso ao projeto e a seus eventuais impactos ambientais e possa conhecê-los e discuti-los livremente, inclusive em audiência pública. A aprovação deste documento é o pré-requisito indispensável para que a empresa de mineração possa pleitear o Licenciamento Ambiental do seu projeto de mineração, e sua exigência se aplica à atividade de extração de qualquer substância mineral, excetuando-se aquelas de uso imediato na construção civil, que contam com regulamentação específica (Resolução CONAMA nº 009 de 6 de dezembro de 1990).

Uma vez cumpridos os requisitos necessários, poderá o licenciador conceder a Licença Prévia. Trata-se de fase preliminar do planejamento do

empreendimento de mineração. A tramitação do pedido de concessão de licença prévia se dá concomitantemente ao do pedido de concessão de lavra.

Posteriormente, a concessão das demais licenças (Licença de Instalação e Licença de Operação) deverá atender aos requisitos e prazos já apresentados nos itens 2.5.2 e 2.5.3 do presente estudo.

O procedimento de licenciamento ambiental é obrigatório para a localização, instalação ou ampliação e operação de qualquer atividade de mineração objeto dos regimes de concessão de lavra.

Concomitantemente ao regular licenciamento ambiental do empreendimento minerário junto ao órgão competente (estadual ou federal), também é necessário requerer a concessão da lavra junto ao Ministério de Minas e Energia, que deverá contar com o relatório de pesquisa de lavra, o qual, por sua vez, deve ser apresentado ao DNPM e aprovado por aquele órgão. São as determinações contidas no Código de Mineração (Decreto-Lei nº227/67), em seu art. 37, e as especificidades de tal relatório estão contidas no mesmo diploma legal, em seu art. 22, V.

O Código de Mineração também se ocupou em elencar quais os demais documentos necessários para a concessão da autorização de lavra, conforme declina seu art. 38, abaixo destacado:

Art. 38. O requerimento de autorização de lavra será dirigido ao Ministro das Minas e Energia, pelo titular da autorização de pesquisa, ou seu sucessor, e deverá ser instruído com os seguintes elementos de informação e prova:

I – certidão de registro, no Departamento Nacional de Registro do Comércio, da entidade constituída;

II – designação das substâncias minerais a lavrar, com indicação do Alvará de Pesquisa outorgado, e de aprovação do respectivo Relatório;

III – denominação e descrição da localização do campo pretendido para a lavra, relacionando-o, com precisão e clareza, aos vales dos rios ou córregos, constantes de mapas ou plantas de notória autenticidade e precisão, e estradas de ferro e rodovias, ou, ainda, a marcos naturais ou acidentes topográficos de inconfundível determinação; suas confrontações com autorização de pesquisa e concessões de lavra vizinhas, se as houver, e indicação do Distrito, Município, Comarca e Estado, e, ainda, nome e residência dos proprietários do solo ou posseiros;

IV – definição gráfica da área pretendida, delimitada por figura geométrica formada, obrigatoriamente, por segmentos de retas com orientação Norte-Sul e Leste-Oeste verdadeiros, com 2 (dois) de seus vértices, ou excepcionalmente 1 (um), amarrados a ponto fixo e inconfundível do terreno, sendo os vetores de amarração definidos por seus comprimentos e rumos verdadeiros, e configuradas, ainda, as propriedades territoriais por ela interessadas, com os nomes dos respectivos superficiários, além de planta de situação;

V – servidões de que deverá gozar a mina;

VI – plano de aproveitamento econômico da jazida, com descrição das instalações de beneficiamento;

VII – prova de disponibilidade de fundos ou da existência de compromissos de financiamento, necessários para execução do plano de aproveitamento econômico e operação da mina.

Parágrafo único. Quando tiver por objeto área situada na faixa de fronteira, a concessão de lavra fica ainda sujeita aos critérios e condições estabelecidas em lei.

Enquanto que o licenciamento ambiental exige o cumprimento de exigências e prazos para a concessão das licenças previstas naquele procedimento administrativo, também o Código de Mineração estabelece as penalidades impostas ao empreendedor que infringir as regras referentes à lavra mineral como um todo, inclusive

o licenciamento, além de deixar estabelecida a competência para a aplicação de cada uma destas penalidades. É o que se depreende do conteúdo de seu art. 63, abaixo transcrito:

Art. 63. O não cumprimento das obrigações decorrentes das autorizações de pesquisa, das permissões de lavra garimpeira, das concessões de lavra e do licenciamento implica, dependendo da infração, em:

I – advertência;

II – multa; e

III – caducidade do título.

§ 1º As penalidades de advertência, multa e de caducidade de autorização de pesquisa serão de competência do DNPM.

§ 2º A caducidade da concessão de lavra será objeto de portaria do Ministro de Estado de Minas e Energia.

O valor da multa aplicada dependerá da gravidade da infração, e poderá ser aplicada em dobro em caso de reincidência (art. 64, *caput* e §1º do Decreto-Lei nº227/67). Por sua vez, as hipóteses de caducidade de concessão do título de lavra mineral estão previstas nas alíneas do art. 65 do Código de Mineração, quais sejam: a) caracterização formal de abandono da jazida ou mina; b) não cumprimento dos prazos de início ou reinício dos trabalhos de pesquisa ou lavra, apesar de advertência e multa; c) prática deliberada dos trabalhos de pesquisa em desacordo com as condições constantes do título de autorização, apesar de advertência ou multa; d) prosseguimento de lavra ambiciosa ou de extração de substância não compreendida no Decreto de Lavra, apesar de advertência e multa; e e) não atendimento de repetidas observações da fiscalização, caracterizado pela terceira reincidência, no intervalo de 1 (um) ano de infrações com multas.

Por conseguinte, é possível observar que, no caso particular de licenciamento de projeto que vise o aproveitamento de substância mineral, além do

cumprimento de exigências relativas ao licenciamento ambiental da atividade, vez que a mesma é, por natureza, causadora de impacto ambiental, também é necessário cumprir o procedimento referente à concessão da lavra. Contudo, o primeiro tem por objetivo verificar a viabilidade ambiental do projeto, além de determinar as medidas mitigadoras e o plano de recuperação da área degradada, que dele deve constar; por sua vez, o segundo procedimento visa aferir a viabilidade econômica do projeto, além de coibir práticas abusivas no tocante à extração, porém com a finalidade de garantir a manutenção do recurso mineral em si, não ocupando-se diretamente das questões ambientais.

### **3. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Conforme já mencionado anteriormente, no Brasil, a Política Nacional do Meio Ambiente foi instituída por meio da Lei Federal nº 6938, de 31 de agosto de 1981, que determinou quais os instrumentos para sua aplicação no país, além de prever a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

Em razão das determinações legais contidas na supracitada lei, os Estados estruturaram suas próprias políticas de meio ambiente e criaram órgãos ambientais, com o objetivo de atender às determinações federais e concatenar os atos de proteção ambiental regionais com as ações executadas pelo Poder Público Federal.

Este mesmo diploma legal criou e garantiu a aplicação dos instrumentos de gestão ambiental, entre os quais se destaca o licenciamento ambiental dos empreendimentos potencialmente poluidores e degradadores do meio ambiente, assunto abordado no capítulo anterior, e a participação pública nos processos decisórios sobre as questões ambientais pertinentes.

Com o advento da Constituição da República de 1988, restaram fortalecidos os princípios e diretrizes da política ambiental brasileira, vez que a Carta Magna ora citada dedicou com exclusividade seu Capítulo VI para tratar das questões pertinentes ao meio ambiente.

Neste mesmo capítulo, está contida a determinação de que os impactos ambientais causados por uma determinada atividade deverão ser avaliados, e a esta avaliação deverá ser dada publicidade, para que, a partir disso, possa tal conhecimento ser compartilhado com toda a população, que então poderá valer-se dos meios de que dispõe para a garantia da participação pública nas decisões sobre questões ambientais.

O interesse popular tem aumentado consideravelmente da metade do século XX até os dias atuais, a partir da expansão da consciência ambiental. ALTÍSSIMO e SANTI<sup>40</sup> apontam a década de 60 como período inicial de fortalecimento do movimento ambiental. Posteriormente, mencionam a Conferência de Estocolmo, já referida no presente trabalho, como o evento que se destinou a discutir “a relação intensa e circular entre meio ambiente e desenvolvimento”, ocasião em que os problemas ambientais passaram a ter notoriedade mundial e a atenção social passou, portanto, a convergir para a temática.

É válido destacar que a atuação da sociedade enquanto fiscalizadora e gestora de assuntos relacionados ao meio ambiente, no Brasil, não consiste somente em um direito, mas em verdadeiro **dever**, declinado pela Constituição Federal de 1988 no caput do art. 225, que afirma que se impõe “ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo (o meio ambiente) e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Nesse sentido, DUARTE<sup>41</sup> enuncia o seguinte entendimento:

A sociedade contemporânea exige uma nova condução da problemática ambiental, onde – informada por uma compreensão ética e holística da realidade – o Estado, ao lado da sociedade civil e, em particular, do setor empresarial, sejam os grandes atores do processo de construção de uma sociedade sustentável. Assim ocorre, porque **sabe-se que a proteção e defesa do meio ambiente sadio não são privilégio de ninguém, mas, dever de todos, o que traduz o consenso da sociedade atual sobre a responsabilidade de todos e de cada um na reversão da crise ambiental.** (grifo nosso)

---

<sup>40</sup> ALTÍSSIMO, Shayra Pinheiro do; SANTI, Auxiliadora Maria Moura. Participação Social no Processo de Licenciamento Ambiental Corretivo do Distrito Ferrífero de Itabira – CVRD. *In Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*. Florianópolis: UFSC, 2007, p. 665.

<sup>41</sup> DUARTE, Marise Costa de Souza. **Meio Ambiente sadio: direito fundamental em crise**. Curitiba: Ed. Juruá, 2003, p. 213.

Contudo, para que a participação social viesse de fato a gerar efeitos, foi necessário mais do que uma consciência geral acerca dos problemas ambientais e suas conseqüências. Consoante LOPES<sup>42</sup>, foi necessário, antes de tudo, “investi-la (a sociedade) de poderes para agir”. A partir de então, têm-se delineado instrumentos garantidores da participação popular nas decisões públicas que envolvam interesses ambientais.

MACHADO<sup>43</sup> destaca três importantes instrumentos: (i) a audiência pública; (ii) a ação civil pública e (iii) a ação popular. Sobre cada um destes, faz as seguintes considerações:

A Ação Civil Pública é a forma procedimental de reparação do ato civil ilícito, configurando-se como um meio ágil e eficaz de prevenção e repressão ao dano ambiental.

A Ação Popular, nos termos da Constituição da República de 1988, é um instrumento de defesa do meio ambiente. Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular um ato lesivo ao patrimônio público ou de propriedade do Estado, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

As Audiências Públicas são reuniões públicas realizadas com o objetivo de informar as pessoas, debater o projeto e conhecer as opiniões da população sobre a implantação de obras e atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental; são o foro de discussão dos Estudos de Impacto Ambiental e, como tal, as audiências públicas tornaram-se, importante instrumento de participação popular na proteção do meio ambiente.

---

<sup>42</sup> LOPES, Syglea Rejane Magalhães. A Participação Popular no Licenciamento Ambiental: uma avaliação da audiência pública no Estado do Pará. *In: Caderno de pós-graduação*. Dir. UFPA, Belém, v. 2, n. 8/9, jul/dez. 1998. p. 8.

<sup>43</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 312.

No tocante ao licenciamento ambiental, pode-se acrescentar a consulta pública ao rol enunciado acima. Trata-se de uma fase obrigatória do licenciamento ambiental, diferentemente da audiência pública, e antecedente a esta. As diretrizes para a realização desta fase serão abordadas posteriormente, bem como o aprofundamento da temática da audiência pública, após as considerações acerca do princípio democrático da participação no Direito Ambiental.

### 3.1. O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO DA PARTICIPAÇÃO NO DIREITO AMBIENTAL

É basal a importância de princípios jurídicos norteadores de uma determinada temática dentro do estudo de qualquer disciplina jurídica, vez que estes são os fundamentos basilares sobre o qual todo o ordenamento jurídico está fulcrado, sendo imprescindíveis a menção e estudo dos princípios norteadores da matéria ora abordada.

DERANI<sup>44</sup> sustenta o entendimento ora explanado, quando afirma que "os princípios são construções teóricas que procuram desenvolver uma base comum nos instrumentos normativos de política ambiental"

MILARÉ<sup>45</sup> ressalta que um princípio deverá ter fundamentação ampliada para outras ciências, não podendo ser exclusivo de uma ciência. Contudo, isto somente é possível quando se trata de princípios gerais, não dotados de muita especificidade. Do contrário resta impossível que seus preceitos sejam emprestados a outras disciplinas. No tocante aos princípios ambientais, o autor afirma que os mesmos "visam a proporcionar,

---

<sup>44</sup> DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p.47.

<sup>45</sup> MILARÉ, Edis. Op. cit., p. 109.

para as presentes e futuras gerações, as garantias de preservação da qualidade de vida, conciliando elementos sociais e econômicos”.

O mesmo autor cita CRETELLA JÚNIOR<sup>46</sup>, coadunando com seu entendimento, abaixo destacado:

Os princípios de uma ciência são proposições básicas, fundamentais, típicas, que condicionam todas as estruturas subseqüentes. Correspondem, *mutatis mutandis*, aos axiomas, teoremas e leis em outras determinadas ciências.

Neste diapasão, MELLO<sup>47</sup> defende o seguinte entendimento:

**Princípio é mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele**, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. (grifo nosso)

Na Carta Magna de 1988, há a consagração do princípio da soberania popular e do Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*, inciso I e parágrafo único), e a partir deste a democracia participativa. Baseado nisto, é garantido o exercício do princípio democrático da participação, o qual, por sua vez, tem origem nos movimentos

---

<sup>46</sup> CRETELLA JÚNIOR *apud* MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: Doutrina, Prática, Jurisprudência e Glossário**. 3a. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 111.

<sup>47</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Op. cit, p. 57.

reivindicatórios da sociedade civil<sup>48</sup> e, como tal, é essencialmente democrático. Ele concretiza-se através do direito à informação e do direito à participação.

ANTUNES<sup>49</sup> assim define o princípio ora tratado:

(...) O princípio democrático é aquele que assegura aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais. No sistema constitucional brasileiro, tal participação faz-se de várias maneiras diferentes. A primeira delas consubstancia-se no dever jurídico de proteger e preservar o meio-ambiente; a segunda, no direito de opinar sobre as políticas públicas, através da participação em audiências públicas, integrando órgãos colegiados etc. Há, ainda, a participação que ocorre através da utilização de mecanismos judiciais e administrativos de controle dos diferentes atos praticados pelo Executivos, tais como as ações populares, as representações e outros. Não se pode olvidar, também, as iniciativas legislativas que podem ser patrocinadas pelos cidadãos.

Vale mencionar também a importância dos fundamentos defendidos por HABERMAS<sup>50</sup> no tocante à democracia participativa. Tal autor sustenta em sua teoria a necessidade de que se reconstrua o Direito, a partir do discurso, da razão comunicativa, sendo que a última é construída principalmente sobre o diálogo, com características informais. Trata-se da razão compreendida a partir da linguagem cotidiana, não se constituindo em uma fonte de normas de agir, mas desprendida de conceitos morais e de regras, sendo autônoma, não condutora da vontade individual.

---

<sup>48</sup> OLIVEIRA, Luciana Machado. O princípio da participação ambiental no processo de transposição do rio São Francisco. In: **Âmbito Jurídico**. Mai/2007. Disponível em

[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9161](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9161). Acesso em 10/10/2011.

<sup>49</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. op. cit., p. 33.

<sup>50</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia entre facticidade e validade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, Vol. I, p. 52-53.

Portanto, o autor defende que os novos caminhos da democracia e do direito perpassam, necessariamente, pelo o fortalecimento da busca de soluções a partir dos processos de comunicação e interação. Neste particular, destaca-se o seguinte excerto:

Uma ordem jurídica não pode limitar-se apenas a garantir que toda pessoa seja reconhecida em seus direitos por todas as demais pessoas; **o reconhecimento recíproco dos direitos de cada um por todos os outros deve apoiar-se, além disso, em leis legítimas que garantam a cada um liberdades iguais**, de modo que ‘a liberdade do arbítrio de cada um possa manter-se junto com a liberdade de todos’. As leis morais preenchem esta condição *per se*; no caso das regras do direito positivo, no entanto, essa condição precisa ser preenchida pelo legislador político. No sistema jurídico, o processo da legislação constitui, pois, o lugar propriamente dito da integração social. Por isso, temos que supor que os participantes do processo de legislação saem do papel de sujeitos privados do direito e assumem, através de seu papel de cidadãos, a perspectiva de membros de uma comunidade jurídica livremente associada, **na qual um acordo sobre os princípios normativos da regulamentação da convivência já está assegurado através da tradição ou pode ser conseguido através de um entendimento segundo regras reconhecidas normativamente.** (grifo nosso)

Cumprido destacar que o autor ora em comento propõe a mudança de posicionamento do cidadão, sustentando a necessidade deste passar de observador a participante ativo na tomada de decisões do processo democrático. Nota-se, assim, evidente concordância entre os conceitos por ele apresentados e os que embasam o princípio democrático aplicado ao Direito Ambiental.

Merece igual destaque o entendimento sustentado por SEN<sup>51</sup>. Para o autor, a efetivação do princípio da participação traduz a garantia do exercício da liberdade civil de opinar. O conceito de liberdade adotado pelo autor envolve “os processos que

---

<sup>51</sup> SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 121.

permitem a liberdade de ações e decisões, como as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas suas circunstâncias pessoais e sociais”.

O autor demonstra que a participação dos cidadãos na tomada de decisões favorece o exercício da liberdade, conforme concebida em sua teoria explanada acima. Contudo, estabelecem também uma “via de mão dupla”, como sustenta no excerto ora destacado:

(...)essas capacidades (das pessoas em levar o tipo de vida que elas valorizam, considerados os elementos constitutivos básicos) podem ser aumentadas pela política pública, **mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo**<sup>52</sup>.(grifo nosso)

A parceria formada entre Estado e particulares (indivíduo e coletividade), prevista no *caput* do art. 225 da Constituição Federal de 1988 no tocante à preservação do meio ambiente e em outros dispositivos, na normatização de matérias diversas, configura o preceituado Estado Democrático Participativo. No dizer de CANOTILHO<sup>53</sup>, o exercício da participação popular nas decisões estatais está estreitamente relacionado com a democracia, sendo uma vertente desta, consoante se depreende do excerto ora destacado:

Em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática - órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes. Em segundo lugar, **o princípio democrático implica democracia participativa**, isto é, estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, **participar nos**

---

<sup>52</sup> SEN, Amartya Kumar. Op. cit. p. 123.

<sup>53</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, p. 282.

**processos de decisão**, exercer controle crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos. (grifo nosso)

Também neste sentido, SAULE JUNIOR<sup>54</sup> expõe seu entendimento:

A participação popular propicia uma nova relação entre os cidadãos e o Estado, **fazendo surgir uma cidadania ativa, consciente, que se transforma no elemento essencial para a defesa do meio ambiente**, dos interesses difusos e coletivos e de todos os mecanismos para a administração de um estado.

DUARTE<sup>55</sup> ressalta a importância do exercício do direito à participação pela sociedade no atual momento histórico, bem como a necessidade de estruturar um sistema que permita que tal participação realmente ocorra e possa ter eficácia. Afirma que o exercício da participação pode mesmo implicar em alterações nas relações de poder, como se depreende da leitura do trecho ora transcrito:

O início do século XXI traz a necessidade de um novo modo de tratamento da questão ambiental, onde seja permitido – de fato – o exercício de uma democracia ambiental, essência da consolidação de um *Estado Democrático do Ambiente*.

Como já visto, o processo de enfraquecimento estatal e a globalização econômica trazem indubitavelmente, como consequência, a abertura de espaços para a atuação de atores não

---

<sup>54</sup> SAULE JÚNIOR. Nelson. O tratamento constitucional do plano diretor como instrumento de política urbana. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. cap. 3, p. 33-65.

<sup>55</sup> DUARTE, Marise Costa de Souza. 2003, Op cit, p. 213.

governamentais, para o crescimento da esfera pública autônoma (ONG's, movimentos ambientalistas e grupos sociais) na formulação e execução da política ambiental, levando a um realinhamento do poder a partir do exercício de uma verdadeira democracia na condução dos problemas ambientais. A democratização da sociedade contemporânea é capaz de recolocar no debate valores e interesses universais. (destaque no original)

Nesse contexto de interação entre interesses públicos e privados, ASSUNÇÃO<sup>56</sup> apresenta o interessante conceito de “interesses difusos entre os dois”, além de discorrer sobre os fundamentos do princípio ora tratado:

No decorrer do tempo, as Constituições de diversos países, dentre eles o Brasil, passaram a atribuir não só aos Estados, mas a toda a coletividade o dever de preservar e defender o meio ambiente.

A partir dessa extensão à sociedade da obrigação de defender o meio ambiente, antes exclusiva do Poder Público, proporcionou-se uma quebra entre o interesse público e o privado, surgindo uma nova categoria de interesses: os difusos situados entre os dois<sup>57</sup>.

Assim, um dos princípios consagrados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CF, como princípio fundamental, que está a orientar todo o Estado Democrático de Direito, é o princípio da participação popular ou princípio democrático.

Ele pode ser percebido claramente, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Constituição, que instituiu no país um regime de democracia semidireta, de democracia participativa, onde “todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (...)”.

---

<sup>56</sup> ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. **A Participação Popular Nas Audiências Públicas Para Licenciamento Ambiental**. 2008, CEAP. Disponível em [www.ceap.br/artigos/ART28112010173731.doc](http://www.ceap.br/artigos/ART28112010173731.doc). Acesso em 15/10/2011.

<sup>57</sup> Os interesses difusos são aqueles que não podem ser divididos entre seus titulares, e estes são pessoas indeterminadas, ligadas por circunstâncias de fato, por exemplo, por morarem em uma mesma região, ou por consumirem a mesma marca de determinado produto.

**Denota-se que a participação popular é da própria essência do regime democrático que se pretende seja instaurado, garantido e estimulado constitucionalmente.**

O princípio democrático, especificamente, quanto à questão ambiental, traduz-se no art. 225, *caput* da Constituição, que além de consagrar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impôs igualmente à coletividade e ao poder público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. (grifo nosso)

MACHADO<sup>58</sup> dispõe que a Carta Magna e a legislação ordinária prevêm vários momentos para a ocorrência da participação popular, dentre os quais: na tomada de decisões administrativas ambientais, em ocasiões em que estas não dependem unicamente do Estado, e sim de conselhos compostos pela sociedade civil e de organizações não-governamentais, com direito a voto; nos recursos e nos julgamentos administrativos, através dos quais a sociedade pleiteia junto ao Estado a correção dos seus atos irregulares; a possibilidade de realização de referendo de iniciativa popular em nível local, com o fim de levar os poderes locais a instaurar um debate democrático sobre as opções de ordenamento do meio ambiente de um município.

Este último contexto mencionado pelo autor encontra anuência de VIEGAS<sup>59</sup>, que também considera válida a participação através da chamada democracia direta, a qual poderá se dar

(...)com a utilização de instrumentos como o referendo, o plebiscito ou a iniciativa popular, como também pode ser proposta a partir de meios que, juntamente com a administração pública, pretendem cooperar para uma administração participativa, que pode se dar através de subprefeituras ou com a participação de cidadãos em conselhos públicos municipais, ou, ainda, pelos chamados conselhos autônomos, que, apesar de não

---

<sup>58</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit. p. 612.

<sup>59</sup> VIEGAS, Weverson. Cidadania e participação popular . **Jus Navigandi**, Teresina, v. 7, n. 86, 27 set. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4199>>. Acesso em: 20 out. 2011.

pertencerem, nem serem subordinados à administração pública, podem fiscalizar e até mesmo participar da administração nos assuntos que forem pertinentes à coletividade.

O autor cita MARSHAL<sup>60</sup> que afirma ser a participação elemento fundamental para a construção da cidadania:

**A cidadania exige um elo de liderança diferente, um sentimento de direito de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum.** Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos.

### 3.1.1 Fundamentos Legais do Princípio Democrático da Participação

A Constituição Federal de 1988 estabelece no *caput* do artigo 225, o dever do poder público e da coletividade para proteção do meio ambiente. Os direitos à informação e à participação popular no processo ambiental de licenciamento de atividades significativamente impactantes, previsto no inciso IV do mesmo artigo, estão alçados ao *status* constitucional de garantia fundamental, motivo pelo qual restam insuprimíveis.

---

<sup>60</sup> MARSHAL *apud* VIEGAS, VIEGAS, Weverson. Cidadania e participação popular . **Jus Navigandi**, Teresina, v. 7, n. 86, 27 set. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4199>>. Acesso em: 20 out. 2011.

A forma como são exercitados os direitos ora referidos está disciplinada nas já mencionadas Lei 6.938/81 e Resoluções 01/86, 09/87 e 237/97, todas do CONAMA.

A Lei 6.938/81, da Política Nacional do Meio Ambiente, já continha, no artigo 2º, inciso X, desde a sua promulgação, o princípio da participação, vez que o dispositivo ora citado afirma que, através da educação ambiental, em todos os seus níveis, deve o cidadão ser efetivamente levado a participar das decisões que envolvem o meio ambiente.

A mesma lei, ao determinar, em seu art. 6º, que o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) seja composto por membros do poder público, da sociedade civil organizada, dos órgãos de classe e das organizações não-governamentais, novamente consagra a participação popular.

Por sua vez, a Lei 7347/85, da Ação Civil Pública, em seu artigo 5º, I e II conferiu aos legitimados o poder de propor ação civil pública contra danos praticados em face do meio ambiente.

Também se pode mencionar a Agenda 21<sup>61</sup>, em sua Seção III, intitulada “Fortalecimento do Papel dos Grandes Grupos Sociais”, refere-se especificamente à importância da participação decisiva de todos os grupos sociais na implementação eficaz de seus objetivos, das políticas e dos mecanismos pactuados pelos governos em todas as suas áreas de programas. Tal determinação evidencia que um dos pré-requisitos fundamentais para se alcançar a finalidade pretendida, com a consolidação dos modelos de desenvolvimento sustentável previstas naquele documento, é a ampla participação pública nos processos de tomada de decisão.

---

<sup>61</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Agenda 21. Documento produzido durante a ECO- 92. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/>>. Acesso em 22/10/2011.

### 3.2. CONSULTAS PÚBLICAS

A presente fase tem início quando o proponente, após a elaboração do EIA ou EPIA (Estudo de Impacto Ambiental ou Estudo Prévio de Impacto Ambiental), prepara o RIMA (Relatório de Impactos sobre o Meio Ambiente), nos quais elenca os possíveis impactos positivos e negativos da obra, pontuando as medidas compensatórias e tecnologias aptas a neutralizar ou diminuir os impactos. Na presente fase, o RIMA deverá ficar à disposição de qualquer interessado em locais de fácil acesso. Tal exposição do Relatório é indispensável, e está prevista no art. 10, II, da Resolução 237/97 do CONAMA.

Nota-se o exercício dos direitos à informação e à participação popular, os quais têm início quando o requerente da licença ambiental entrega à Administração o EPIA/RIMA, momento no qual, consoante artigo 225, § 1º, IV, da Carta Magna, dar-se-á publicidade, consoante depreende-se da leitura do texto constitucional, *in verbis*:

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.

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

[...]

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.

Embora de publicação anterior à promulgação da Constituição Federal, a Lei 6.938/81 possui determinações que vão ao encontro da determinação constitucional acima transcrita, vez que estabelece, em seu art. 10, § 1º, que o pedido de licenciamento será publicado no jornal oficial do Estado, além de periódico regional ou local de grande circulação:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989).

§ 1º - Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

É também nesta fase em que são distribuídos cópias do Relatório aos órgãos públicos que tenham relação direta com o projeto, ou que nele tenham demonstrado interesse, para conhecimento e manifestação, conforme determinação do Art. 11, § 1º, da Resolução 001/86 do CONAMA.

Contudo, a simples disponibilização do RIMA aos interessados diretos e indiretos na obra ou atividade em processo de licenciamento, em local de fácil acesso, não se constitui em garantia da participação popular nesta fase. Consoante RIBEIRO e

PINHEIRO<sup>62</sup>, é fundamental atentar para a satisfatória elaboração do documento, com a disponibilização integral de seu conteúdo, sob pena de não satisfazer aos requisitos desta fase. Tal entendimento está consubstanciado no trecho ora destacado:

**A participação popular, nesta fase, não se perfaz somente com a publicidade do EPIA/RIMA, mas também com o conteúdo do RIMA.** Deve-se esclarecer que o EPIA é um documento técnico-científico de estudo de impactos ambientais, muitas vezes com linguagem inacessível à população. Por outro lado, o RIMA é um resumo não técnico do EPIA, sintetiza as conclusões deste e facilita a compreensão das consequências do projeto. **No Brasil, o RIMA não costuma ser submetido ao crivo governamental, de forma que a coerência entre ele e sua base – EPIA, fica ao arbítrio do proponente.** Muitos RIMAs são elaborados de forma burocrática e apressada, com supressão de parágrafos e seções do EPIA, sem coerência com ele. **Neste caso, imperiosa a não aceitação do RIMA** pela Administração Ambiental, ou, caso aceito e expedida a licença, esta será nula. **A razão disto é a afronta ao direito de participação popular, eis que um RIMA não coerente, ‘faltando pedaços’, restringirá o acesso da sociedade à informação ambiental.** (grifo nosso)

Os mesmos autores fazem considerações acerca da área a ser considerada por ocasião da propagação do RIMA. O documento deverá estar acessível a todos os municípios abrangidos pela obra/atividade, como enunciam no excerto transcrito abaixo:

No tocante à publicidade do EPIA/RIMA, deve abranger todos os municípios, mais do que isso, todos os indivíduos potencialmente atingidos pelo empreendimento, coincidindo com a bacia hidrográfica onde localizado o projeto. A abrangência da

---

<sup>62</sup> RIBEIRO, Bruno Quiquinato e PINHEIRO, Ana Claudia Duarte. Participação Popular no Licenciamento de Atividades Causadoras de Significativo Impacto Ambiental. *In: Revista de Direito Público*, LONDRINA, V. 6, N. 1, P. 232-232 246, JAN/ABR. 2011, p. 236.

publicação guarda lógica com a própria extensão do EPIA/RIMA, que deverá ‘definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do objeto, considerando em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza’ (art. 5º, III, da Resolução CONAMA 01/86).

Diz-se que a publicidade do EPIA/RIMA deve englobar não somente todos os municípios, mas também todos os moradores ao redor da bacia hidrográfica, porque eventual publicação da entrega do documento em jornal de circulação estadual, ou mesmo municipal, pode não ser o suficiente para dar publicidade à população ribeirinha/rural/indígena, caso em que a publicidade deve ser realizada de outras maneiras (via rádio, internet, comunicação verbal realizada por agentes públicos, comunicação visual – cartazes, jornais locais, regionais e oficiais, dentre outras formas).

A não realização desta fase, ou sua realização deficiente (divulgação parca sobre os locais onde o RIMA esteja à disposição, distribuição insuficiente de cópias do RIMA aos órgãos vinculados ou interessados no projeto), poderá gerar intervenção judicial, vez que isto caracterizaria vício do processo, capaz de torná-lo nulo. Conforme ressalta OLIVEIRA<sup>63</sup>, a publicidade dos relatórios de impacto ambiental é mandamento constitucional, e é imprescindível a divulgação destes, visto que, conforme já informado, o RIMA se constitui em tradução das conclusões do Estudo de Impacto Ambiental em linguagem acessível à população interessada, sendo o único meio capaz de garantir a compreensão do Estudo sem que para isso seja necessário conhecimento prévio e técnico das ciências que o compõem.

---

<sup>63</sup> OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p. 118.

### 3.3. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

As audiências públicas são instrumentos de participação direta do povo nos âmbitos administrativos e legislativos, em todos os níveis governamentais, dos quais podem-se utilizar tanto os cidadãos, individualmente considerados, como também estão franqueados às organizações e associações.

Nestas reuniões, os cidadãos exercem os direitos de informação e de manifestação dos questionamentos, opiniões e preferências populares, no tocante a assuntos determinados, visando informar e orientar os órgãos públicos na tomada de decisões políticas e administrativas. Segundo Machado (2006), “há uma dupla caminhada na audiência: o órgão público presta informações ao público e o público passa informações à Administração Pública”<sup>64</sup>.

As audiências públicas devem ser convocadas uma vez vencida a fase das consultas públicas. Esta fase, destacadamente a que permite a maior e mais expressiva participação popular, contará com a discussão do RIMA franqueada a todos os que se considerarem interessados no tema discutido.

Esta temática encontra-se regulamentada atualmente pela já mencionada Resolução CONAMA nº 009, de 3 de dezembro de 1987, a qual especifica as diretrizes em que as audiências públicas devem ser realizadas. Contudo, foi originalmente prevista na Resolução CONAMA nº 01, de 23 de janeiro de 1986. Em última instância, é possível afirmar que a Constituição Federal fundamenta a realização das audiências públicas, ao determinar que seja dada publicidade ao Estudo de Impacto Ambiental.

A finalidade da audiência pública está descrita no artigo 1º da Resolução acima destacada, que estabelece, *in verbis*:

---

<sup>64</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit. p. 215.

Art. 1º. A Audiência Pública referida na Resolução CONAMA nº001/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

Observa-se a importância desta fase de participação para, em primeiro plano, propiciar a inclusão e participação da população interessada no objeto central, qual seja, a obra ou empreendimento a ser licenciado; e em segundo plano, pelo fato de que sua supressão implicaria em nulidade da licença obtida.

O *caput* do art. 2º da supracitada Resolução determina que as audiências públicas serão realizadas sempre que o órgão licenciador julgar necessário, ou quando solicitado por entidade civil, Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos.

A convocação da Audiência Pública é feita pelo órgão ambiental responsável pelo licenciamento (§ 3º do art. 2º da Resolução 009/87 do CONAMA), ao qual incumbe promover, durante o período de análise do Estudo de Impacto Ambiental, reuniões e discussões sobre a obra ou empreendimento, os impactos ambientais decorrentes de sua implantação e operação e as medidas mitigadoras possíveis.

Apesar de não haver obrigatoriedade em realizá-la em todos os casos, posto que o § 2º do art. 11 da Resolução 01/86 do CONAMA determina que as audiências públicas sejam realizadas quando o órgão licenciador considerar necessário, e o *caput* do art. 2º da Resolução 009/87 do CONAMA reafirme tal liberalidade – contudo, incluindo os demais atores legitimados para sua propositura, já mencionados acima – o § 2º do art. 2º da Resolução 009/87 determina que não terá validade a licença obtida sem a sua realização, caso seja solicitada sua realização.

Tal medida demonstra que o órgão regulamentador (CONAMA) pretendeu conferir grande importância a esta fase do licenciamento, vez que sua ausência implicaria na nulidade dos demais atos praticados dentro desse processo.

Contudo, dada a importância da realização desta fase do licenciamento, existem argumentos no sentido de defender-lhe a obrigatoriedade. Assim sendo, as audiências públicas seriam automaticamente convocadas, sem que fosse necessário o requerimento de algum dos legitimados para tanto e sem depender do arbítrio do órgão licenciador para decidir se, naquele caso em particular, seria necessária sua convocação.

Neste particular, RIBEIRO e PINHEIRO<sup>65</sup> defendem os argumentos abaixo destacados, com fundamento nas determinações contidas na Carta Magna e em legislação ordinária:

As Audiências Públicas não se submetem à expressão “quando couber”. **Não são facultativas.**

**Dois princípios permitem o raciocínio de obrigatoriedade das Audiências Públicas: o princípio da publicidade e o princípio da democracia participativa nas decisões administrativas.**

Segundo o princípio da publicidade, encontrado no art. 37, *caput*, da CF, o administrador público deve zelar pela transparência em seus comportamentos.

De outro giro, o art. 1º, parágrafo único, e 14, ambos da CF, permitem-nos concluir que o povo exerce o poder indiretamente através de seus representantes, bem como participa direta e concretamente no controle dos atos estatais. É o princípio da democracia participativa.

Encontram-se os dois princípios conjugados num só artigo da CF. O art. 5º, incisos XIV, XXXIII e XXXIV, alínea “a”, confere ao indivíduo o direito de ser informado e de participar nas decisões estatais que lhe afetem:

---

<sup>65</sup> RIBEIRO, Bruno Quiquinato e PINHEIRO, Ana Claudia Duarte. Op. cit. p. 240.

XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

Além disso, a participação popular no processo ambiental de atividades de significativo impacto ambiental é uma exigência que decorre da natureza pública do processo ambiental.

No tocante à legislação infraconstitucional, a Lei 6.938/81 assim dispõe:

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

[...]

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

Art. 8º Compete ao CONAMA:

[...]

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional.

Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

[...]

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

§ 1º - Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

Verifica-se, portanto, que o arcabouço normativo garante o direito à informação e à participação popular no processo ambiental brasileiro, **de modo que a realização de Audiências Públicas é uma garantia constitucional-legal, e não pode ser dispensada.** (grifo nosso)

Outrossim, a obrigatoriedade da audiência pública também é temática abordada por ASSUNÇÃO<sup>66</sup>, que sustenta o seguinte raciocínio:

Para ser considerada obrigatória a audiência pública tem que estar prevista em lei e regulamentada por decreto para que possa produzir seus efeitos jurídicos, influenciando de forma

---

<sup>66</sup> ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. Op. cit. p. 3.

consultiva o processo decisório da autoridade competente, sobre interesses difusos ou coletivos, e servindo de baliza para a exposição das razões e motivos da tomada de decisão por parte da autoridade competente.”

Trata-se realmente de um instrumento cuja importância não pode ser subestimada. Ademais, ainda que conte com a discricionariedade do Poder Público em realizá-la de ofício ou da manifestação dos demais atores legitimados, a realização de tal etapa no decorrer do licenciamento possui singulares vantagens. MOREIRA NETO<sup>67</sup>, citado por ASSUNÇÃO, elaborou um quadro que sintetiza as principais vantagens da audiência pública, o qual segue, *in verbis*:

#### **Quadro 1: Vantagens da Audiência Pública**

1. Evidencia a intenção da Administração Pública de produzir a melhor decisão;
2. Galvaniza o consenso em reforço da decisão que vier a ser tomada;
3. Manifesta o cuidado com a transparência dos processos administrativos;
4. Renova permanentemente o diálogo entre agentes eleitos e seus eleitores;
5. Presença de um forte conteúdo pedagógico, como técnica social de acesso ao poder e ao exercício do poder.

Fonte: MOREIRA NETO, 2001.

<sup>67</sup> MOREIRA NETO apud ASSUNÇÃO, A Participação Popular Nas Audiências Públicas Para Licenciamento Ambiental. 2008, CEAP. Disponível em <[www.ceap.br/artigos/ART28112010173731.doc](http://www.ceap.br/artigos/ART28112010173731.doc)>. Acesso em 15/10/2011. p. 211.

Contudo, embora não restem dúvidas acerca da importância da audiência pública no contexto do licenciamento ambiental e de suas vantagens, já explanadas, tal atividade não possui eficácia vinculatória absoluta. Se assim o fosse, o órgão licenciador teria sua decisão vinculada ao que fosse decidido em sede de audiência pública, não podendo posicionar-se contrariamente ao que resultasse da reunião. Estaria o licenciador, portanto, adstrito à decisão popular manifestada por ocasião dessas audiências.

Entretanto, para o licenciamento ambiental, a audiência pública tem caráter consultivo. Por conseguinte, sua eficácia vinculatória é relativa, o que significa que o Poder Público, caso queira emanar uma decisão que contrarie o que fora deliberado em sede de audiência pública, deverá fazê-lo de forma vastamente fundamentada. As deliberações nela realizadas deverão compor o parecer elaborado pelo licenciador, por ocasião da concessão ou denegação da licença, consoante determina o art. 5º da Resolução CONAMA n. 009/87.

Nesse sentido, SOARES<sup>68</sup>, ao apresentar seu conceito de audiência pública e ressaltar sua importância, destaca, contudo, sua natureza consultiva, mas sem deixar de ressaltar a necessidade da análise de tais deliberações por parte do órgão licenciador por ocasião da tomada de decisão:

A audiência pública é um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Cuida-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. É através dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. **Tais opiniões não**

---

<sup>68</sup> SOARES, EVANNA. A Audiência Pública no Processo Administrativo. *In*: **Revista do Ministério Público do Trabalho / Procuradoria-Geral do Trabalho** — Ano 1, n. 1 (mar., 1991) — Brasília: Procuradoria-Geral do Trabalho, 1991 — v. Semestral. p 22-50.

**vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as.** (grifo nosso)

A não vinculação da decisão pública ao que venha a ser debatido nas audiências públicas acaba por imprimir enorme liberalidade à decisão do órgão licenciador, bem como imprimir questionamentos à eficácia da participação popular. Por conta desses aspectos, a eficácia vinculatória relativa das audiências públicas comporta severas críticas. BAPTISTA<sup>69</sup> afirma que as deliberações colhidas durante a audiência pública deverão ser, necessariamente, consideradas pelo Poder Público, sob pena de prejuízo do próprio instituto enquanto garantidor da participação popular e instrumento de eficácia do princípio democrático da participação, como expressa o trecho ora transcrito:

Causa certa estranheza o fato de a Lei criar um procedimento garantidor da participação efetiva do cidadão nas decisões administrativas, premiando o exercício da democracia e da cidadania, e, por outro lado, concomitantemente, só aceitá-lo quando estiver de acordo com os seus interesses, desconsiderando-o, ao revés, quando o resultado não estiver a seu favor.

Diante de tal raciocínio, seria cabível e coerente asseverar que o princípio democrático da participação efetiva do cidadão no processo administrativo está, de fato, sendo preservado? Parece-me, em princípio – sem analisar com a devida cautela o tema – que: ou o cidadão tem participação efetiva e poder de alterar o rumo das decisões quando desfavoráveis ao interesse coletivo, fazendo valer a democracia participativa; ou não tem participação alguma. **No caso, não há como se relativizar o princípio da participação, pois ou se trata de um instituto a ser concretizado, segundo o qual o cidadão é partícipe do**

---

<sup>69</sup> BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. **Oralidade no Direito Administrativo: licenciamento ambiental e audiência pública**. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br>. Acesso em 10/10/2011.

**processo democrático, não mero observador; ou não se está diante de instituto algum.** (grifo nosso)

Contudo, muito embora as deliberações feitas em sede de audiência pública não tenham caráter vinculatório, como observa OLIVEIRA<sup>70</sup>, as mesmas constituem-se em importante parâmetro para a decisão de licenciar ou denegar a licença, vez que a deliberação de outorgá-la não se baseia exclusivamente em argumentos técnicos; é, sobretudo, uma decisão político-administrativa. O autor defende tal entendimento, *in verbis*:

Difícilmente o órgão licenciador terá condições de conceder licença a um empreendimento repudiado nessas audiências, especialmente porque o ato de licenciar ou não a atividade não é tecno-burocrático, e sim político-administrativo.

No tocante ao aspecto político das discussões em sede de audiência pública, SENA e DOURADO (2009)<sup>71</sup> fazem a seguinte reflexão:

A audiência pública é o instrumento de maior expressão para realização da *participação* nos debates sobre questões<sup>72</sup> ambientais, especialmente nos processos de licenciamento ambiental. (...) Estamos tratando, portanto, dos exercícios da *participação* num campo político onde se tratam as questões ambientais. (grifado no original)

---

<sup>70</sup> OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. Op. cit. p. 120.

<sup>71</sup> SENA, Antonio Edilson de Castro; DOURADO, Sheila Borges. Reflexões sobre a *participação* no âmbito das audiências públicas relacionadas à proteção jurídica do meio ambiente. In **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis, Editora Fundação Boiteux, 2009.

<sup>72</sup> Aqui entenderemos por *questão* o conjunto de problemas que envolvem um determinado tema, que, por sua vez, envolve determinados agentes e agências.

Sobre este particular, ANTUNES<sup>73</sup> reforça o pensamento acima descrito, mencionando a imprescindibilidade dessas audiências:

A audiência pública não possui poder decisório. Trata-se de uma atividade consultiva. Entretanto, verifica-se que esta é um ato oficial, cuja não realização poderá acarretar a nulidade do licenciamento. **É preciso que façamos uma reflexão sobre o instituto visando a aprimorá-lo e torná-lo mais efetivo.** (grifo nosso)

Nota-se que o instituto ora em comento comporta discussões acerca de vários aspectos que o constituem, e muitos dos questionamentos que o permeiam derivam da falta de clareza nas normas que o regem. Porém, quando vistos como instrumento garantidor da participação, não restam dúvidas acerca de sua importância. MOREIRA NETO<sup>74</sup> afirma que as audiências públicas constituem tipo de participação administrativa, e esta, por sua vez, é a modalidade de participação que apresenta maior dinamismo. Consoante o autor:

a participação administrativa visa, principalmente, à legitimação dos atos governamentais na execução das atividades finalísticas da administração pública (...). Perfaz, assim, uma dupla função: legitima as futuras decisões e amplia o controle da legalidade, da legitimidade e da moralidade já tomadas.

---

<sup>73</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Op. cit. p. 312.

<sup>74</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Sociedade, Estado e Administração Pública**. São Paulo: Topbooks, 1996, p. 115.

Por conta da supracitada importância, pode-se mesmo analisar o licenciamento ambiental sob a perspectiva da audiência pública. LOPES<sup>75</sup> informa as atividades que precedem, as que se realizam concomitantemente e as que ocorrem posteriormente à audiência pública, conforme as determinações contidas na legislação ordinária e resoluções pertinentes ao tema:

**Etapa anterior:**

Neste momento, por ocasião da publicação do requerimento da licença prévia no jornal oficial do Estado, ou da União, a pessoa física ou jurídica que solicitou o licenciamento ambiental é obrigada a informar se foi ou não determinada a apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental - EPIA/RIMA.

Trata-se de cumprir a exigência constitucional da publicidade deste estudo. Esta é a primeira ocasião em que a sociedade será informada sobre ele.

A obrigatoriedade da publicidade estende-se ao órgão ambiental que ao receber o EPIA/RIMA, deve informar à sociedade, através de edital no jornal oficial do Estado ou da União e em jornal de grande circulação, que o recebeu e onde o mesmo foi colocado para ser acessado pela comunidade.

O RIMA deverá ser disponibilizado por um prazo não inferior a 45 (quarenta e cinco) dias. E, de igual modo, também deverá ser informado que está aberto o prazo para solicitação de audiência pública. Só assim, os interessados poderão participar efetivamente.

A audiência pública poderá ocorrer por determinação do próprio órgão ambiental ou por solicitação de entidade civil, do Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos.

No caso de entidade civil, deve estar formada há pelo menos um ano e ter como um dos seus objetivos a defesa do meio ambiente. O Ministério Público pode ser tanto o estadual quanto o federal (a lei não especifica). E os 50 (cinquenta) ou mais cidadãos

---

<sup>75</sup> LOPES, Sygla Rejane Magalhães. Op. cit. p. 15.

devem comprovar que se encontram investidos no uso e gozo de seus direitos políticos.

Se a audiência for solicitada, o órgão ambiental é obrigado a realizá-la e se este não realizar, a licença, se concedida mesmo assim, poderá ser anulada.

Em caso da audiência pública ter sido designada ou solicitada, o órgão ambiental deverá determinar a data e o local de sua realização e convocar todos os interessados, através de edital no jornal oficial do Estado ou da União. Ainda, fazer comunicação escrita, por meio de correspondência, àqueles que tenham feito a solicitação.

Observe-se que a lei não especifica qual o prazo para realização da audiência, sendo assim, nada impede que o órgão público ambiental designe de imediato a audiência pública. Contudo, Machado (2001) atenta para o fato de que o prazo não poderá ser tão exíguo, do contrário, a audiência não atingirá sua autêntica finalidade, que é a de dar concreta oportunidade de se conhecer, na sua inteireza, o EPIA.

#### **Etapas concomitantes:**

Os procedimentos que deverão ocorrer durante a audiência pública são: que a mesma deva ser dirigida pelo órgão ambiental, presidida pelo representante do mesmo e que seja elaborada a ata da reunião, que é o principal documento, porque contém, de forma sucinta, todos os acontecimentos que subsidiarão o órgão ambiental por ocasião do parecer final sobre o licenciamento ambiental.

A lei exige que a ata seja escrita durante a realização da audiência e no final seja assinada por todos os participantes, circunstanciada, anexando-se todos os documentos apresentados durante a reunião.

#### **Etapas posteriores:**

Os procedimentos posteriores a audiência pública podem se resumir na elaboração do parecer final referente à concessão ou não do licenciamento.

Neste parecer, o órgão ambiental é obrigado a manifestar-se sobre a audiência pública e mencionar as sugestões que foram aceitas e/ou rejeitadas em relação ao EPIA/RIMA, devendo, inclusive, fundamentar sua decisão.

Ressalte-se que as sugestões uma vez aceitas pelo órgão licenciador, tornam-se obrigatórias no processo de licenciamento ambiental, sendo dado prazo para o empreendedor incluir as manifestações necessárias.

Uma vez compreendida a audiência pública nos seus mais importantes aspectos e situada no contexto do licenciamento ambiental juntamente com os demais atos integradores deste procedimento, bem como elucidadas todas as formas de participação popular no licenciamento ambiental, pode-se abordar o caso concreto que o presente estudo pretende analisar.

#### 4. A EXTRAÇÃO DE BAUXITA EM JURUTI-PA: O PROJETO JURUTI

A mina de Juruti está localizada na região oeste do Estado do Pará, no município de Juruti. Estima-se a existência de cerca de 700 milhões de toneladas métricas de bauxita<sup>76</sup> naquela mina, o que acaba por colocar o projeto de extração mineral ora em comento como um dos maiores fornecedores mundiais, vez que a mina aqui estudada é uma das maiores produtoras mundiais de bauxita de alta qualidade.

Nas áreas de concessão já estudadas, segundo informaç localizadas em sua maioria na comunidade de Juruti Velho, pertencente ao município de Juruti, há a estimativa de que se encontrem cerca de 280 milhões de toneladas de bauxita. A empresa mineradora tem a pretensão de promover a extração inicial de 6 toneladas de bauxita por ano, porém com vistas a expandir a produção para atingir a marca de 8 a 10 toneladas de bauxita anualmente. Em fase anterior à efetiva exploração de bauxita, quando a empresa mineradora previa a existência de 700 milhões de toneladas métricas de bauxita na região, havia a perspectiva de promover a extração anual de 2,6 milhões de toneladas. Com base nos dados ora informados, a mineradora pretendia que o projeto tivesse vida útil de cerca de 50 anos. Após o início de funcionamento da extração, nota-se que a produtividade anual é maior do que o dobro inicialmente considerado, visando ainda a expansão; contudo, o potencial da jazida foi considerado menor do que havia sido inicialmente previsto. Todas as informações ora mencionadas são disponibilizadas pela própria empresa mineradora, através de seu *site* oficial.

---

<sup>76</sup> Mina De Juruti: Desenvolvimento Sustentável Na Amazônia. In: **Alcoa no Brasil**. 05 de junho de 2007. Disponível em: <[http://www.alcoa.com/brazil/pt/about\\_info\\_page/environment\\_juruti\\_pr.asp](http://www.alcoa.com/brazil/pt/about_info_page/environment_juruti_pr.asp)> Acesso em 11/11/2011.

A área e direitos de prospecção pertenciam à empresa Reynolds Metals Company (RMC), que foi adquirida pela Alcoa ou Omnia Minérios LTDA no ano de 2000. A RMC havia realizado estudos para prospecção do potencial mineral da região nos anos de 1980 e 1990. Com a aquisição, a Alcoa deu continuidade aos estudos, vindo a requerer o licenciamento ambiental do empreendimento, sendo-lhe concedidas as licenças prévia e de instalação em agosto de 2005, sendo esta última renovada em dezembro de 2007.

A construção do empreendimento, que compreende a área de lavra ou mineração, de onde é retirada a bauxita; a planta de beneficiamento, onde o minério é inicialmente preparado para o transporte; uma ferrovia de aproximadamente 55 quilômetros e um terminal portuário, foi iniciada em junho de 2006.

A extração de bauxita teve início em setembro de 2008<sup>77</sup>, após a finalização da construção da estrutura física necessária para tal e a concessão da competente licença de operação (LO).

De acordo com o RIMA, os investimentos são estimados na ordem de mais de 1 bilhão de reais, com envolvimento de 1.181 trabalhadores diretos na mineração (fase de operação) e 2.531 trabalhadores para a montagem da infra-estrutura por 30 meses (fase de implantação).

A estrutura física que integra o Projeto Juruti é assim descrita pela ALCOA<sup>78</sup>:

*Porto*

O terminal portuário de Juruti tem capacidade para acomodar

---

<sup>77</sup> Projeto Juruti, da Alcoa Mineração: buscando criar benchmark sustentável. In: **ABDL: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS**. 03 de março de 2011. Disponível em <http://www.abdl.org.br/article/static/4278>, acesso em 15/11/2011.

<sup>78</sup> <sup>78</sup> Mina De Juruti: Desenvolvimento Sustentável Na Amazônia. In: **Alcoa no Brasil**. 05 de junho de 2007. Op. cit.

navios de 75 mil toneladas. O porto está localizado a dois quilômetros do centro da município e fica à margem do Rio Amazonas.

#### *Beneficiamento*

As instalações industriais da área de beneficiamento de bauxita, situadas a cerca de 60 quilômetros da cidade, foram erguidas nas proximidades do platô Capiranga, a primeira área prevista para mineração.

#### *Ferrovia*

A ferrovia tem aproximadamente 55 quilômetros de extensão e opera com 40 vagões, cada um com capacidade de 80 toneladas. Longos trechos da ferrovia foram construídos paralelamente à Rodovia Estadual PA 257, que também ganhou melhorias como asfalto e ciclovias, nos trechos que atravessam áreas habitadas.

### 4.1. CARACTERÍSTICAS DA EXTRAÇÃO DE BAUXITA

O processo para extração de cada mineral possui características próprias, que podem ser consideradas geradoras de maior ou menor impacto ambiental. No caso específico da extração de bauxita, há a crescente preocupação em avaliar e aperfeiçoar constantemente os processos, haja vista que a bauxita brasileira participa com cerca de 10% das reservas mundiais com 3,6 bilhões de toneladas, bem como, com uma produção do porte de 25,0 milhões de toneladas por ano, ocupa o terceiro lugar entre os países produtores com quase 13% da produção mundial<sup>79</sup>.

Em razão disto, o Ministério de Minas e Energia (MME), através da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SGM), em parceria com o

---

<sup>79</sup> MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral. **Desenvolvimento de Estudos para Elaboração do Plano Duodecenal (2010 - 2030) de Geologia, Mineração e Transformação Mineral**. Brasília: setembro de 2009, p. 3. Disponível em [http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/plano\\_duo\\_decenal/a\\_mineracao\\_brasileira/P11\\_RT22\\_Perfil\\_da\\_Minerao\\_de\\_Bauxita.pdf](http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/plano_duo_decenal/a_mineracao_brasileira/P11_RT22_Perfil_da_Minerao_de_Bauxita.pdf). Acesso em 15/11/2011.

Banco Mundial para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), desenvolveu o Projeto de Estudos para Elaboração do Plano Duodecenal (2010 - 2030) de Geologia, Mineração e Transformação Mineral. Dentro do referido estudo, encontra-se o Relatório Técnico 22, que cuida especificamente do detalhamento do perfil da mineração de bauxita.

O detalhamento feito pelo estudo se dá em diversos aspectos; visa oferecer embasamento para o planejamento das políticas públicas a serem executadas na atual e na próxima décadas. Alguns trechos do estudo merecem particular atenção, haja vista serem de fundamental importância para a inteira compreensão das características da extração de bauxita, e, por isso, imprescindíveis para o estudo do caso concreto que ora se pretende analisar. Passa-se, então, a destacá-los.

#### **4.1.1. Utilização de recursos humanos:**

A utilização de recursos humanos na lavra do minério que se pretende extrair é um assunto que demanda particular interesse da população local, haja vista ser esta a principal forma de ingresso direto nos quadros funcionais da empresa mineradora. Consiste, realmente, na forma direta de aquisição de benefícios com o advento da lavra mineral, através da obtenção de vagas de emprego. Por conseguinte, acaba por ser um assunto que, necessariamente, compõe a pauta das discussões públicas acerca do projeto de extração mineral, nas ocasiões em que se faz possível a participação popular, em razão do que se faz necessário abordá-lo no presente estudo.

Por conseguinte, tal aspecto recebeu a devida atenção por ocasião da elaboração do Projeto de Estudos para Elaboração do Plano Duodecenal (2010 - 2030) de Geologia, Mineração e Transformação Mineral, vez que este tem por escopo estabelecer diretrizes gerais para a exploração mineral, através da apresentação de índices coletados

em outros projetos semelhantes que possam servir de parâmetro para a lavra mineral que se pretende analisar. Destacam-se os excertos abaixo:

“Em 2005 o DNPM avaliava um efetivo de mão de obra na mineração 2.144 pessoas para uma produção do minério bruto de 31,1 Mt<sup>80</sup>. Nos anos entre 2000 e 2005, com produção bruta média de 24,3 Mt teve em média um efetivo de mão de obra de 2.020 empregos diretos nas atividades de lavra e beneficiamento, o que registra uma produção de 12,0 mil toneladas homens por ano. (MRN<sup>81</sup> informa para 2007 uma produtividade de 13.691t/h/ano).

Historicamente, nota-se que a mão de obra da mineração de bauxita no Brasil utiliza o total aproximado de 2 mil empregos diretos a partir de 2002. Em meados da década de cinquenta o número não atingia a 1000 pessoas. A barreira acima de mil efetivos iniciou-se a partir dos anos oitenta, e o Estado de Minas Gerais é o principal empregador durante todos estes anos.

O DNPM publica os dados referentes à mão de obra efetiva na mineração, informado no Relatório Anual de Lavra (RAL) a cada ano, sem incluir o efetivo ligado a outras operações como transporte e metalurgia e escritórios regionais, portanto o número de efetivos quando confrontado com a produção bruta de 31,1 Mt mostra uma produtividade de 14.500 t/homem/ano, em 2005.

Esta produtividade é muito próxima da informada pela MRN como parâmetro de produtividade, a mineradora informa no seu relatório anual para 2007 uma produtividade média de 13.691 mil t por homem ano.

Relativamente, na qualificação dos empregos, o DNPM distribui as estatísticas de nível superior, técnicos especializados, administrativos e operários, e em 2005 totalizaram 2.144 efetivos em atividade nas minas e nas unidades de tratamento de minério. Neste ano, 131 pessoas tinham o curso superior, 262 eram técnicos especializados, 158 administrativos e 1.593 operários.

---

<sup>80</sup> Mt: milhões de toneladas.

<sup>81</sup> MRN: Mineração Rio do Norte, que promove a extração de bauxita em Oriximiná-PA.

Em estudo realizado em 2000 sobre a projeção necessária de mão de obra na mineração, o Ministério de Minas e Energia, avaliava a necessidade para o ano de 2010 de 3.685 empregos para atender as necessidades projetadas na época.

Em 2005 confirmou-se a existência de 2.144 empregos para uma produção bruta de 31,1 Mt e média de 14.500mil toneladas/homens/ano, assim a expectativa para 2030 é alcançar um efetivo de mão de obra na mineração de 8.275, para atender a produção esperada de 120,0 Mt de bauxita ao ano de 2030<sup>82</sup>.”

#### **4.1.2. Utilização de energia elétrica.**

O aspecto de utilização de energia elétrica possui igual importância para a implantação do projeto de lavra mineral, haja vista a impossibilidade de funcionamento de um projeto de extração de bauxita em locais que não disponham de energia perene, o que é freqüente em municípios de pequeno porte e distante dos grandes centros urbanos. Trata-se de um aspecto que depende de uma política pública especial no sentido de suprir esta deficiência, quando existente, no sentido de proporcionar o fornecimento de energia elétrica suficiente para a extração do minério.

Por outro giro, e em particular no tocante à extração da bauxita, o fornecimento de energia elétrica é determinante para que o material extraído passe a ter valor agregado, vez que o processo de transformação da bauxita nos materiais intermediários e no próprio minério final, que é o alumínio, demandam enormes quantidades de energia elétrica. Uma vez que o processo de transformação possa ser, ao menos, iniciado no próprio município onde é feita a lavra mineral, isso implicaria em maior arrecadação tributária para o município, haja vista que o produto que seria

---

<sup>82</sup> MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Op. cit. p. 16-17.

disponibilizado já contaria com maior valor agregado do que o minério bruto, como é extraído e embarcado atualmente em Juruti.

Em razão disto, o Projeto de Estudos para Elaboração do Plano Duodecenal (2010 - 2030) de Geologia, Mineração e Transformação Mineral expõe os dados referentes ao tema ora comentado, os quais são capazes de orientar o planejamento no tocante à utilização da energia elétrica para obtenção do alumínio.

A ABAL<sup>83</sup>, informa que em 2007 a indústria brasileira do alumínio consumiu 25.130 GWh de energia elétrica na produção de 1,6 Mt de alumínio primário e 1.835 GWh de energia para a produção de 7,0 Mt de alumina. A indústria do alumínio é eletro intensiva especialmente na produção do alumínio primário (metal) com o consumo de pelo menos 89,5% da energia do setor integrado, o restante 10,5% distribuído na produção de alumina com 6,5% e na mineração com 1,2% representando um consumo de 321 GWh (consumo específico de 13 kw/t na produção de bauxita.<sup>84</sup>

#### **4.1.3. Utilização de água:**

Do mesmo modo que é necessário saber se haverá disponibilidade de energia elétrica para planejar a extração ou beneficiamento da bauxita, também é imprescindível conhecer a disponibilidade de recursos hídricos para a utilização no processo de lavra do mineral ora em estudo. Por conseguinte, também tal aspecto demandou atenção do Projeto de Estudos para Elaboração do Plano Duodecenal (2010 - 2030) de Geologia, Mineração e Transformação Mineral, vez que o mesmo apresenta os índices relativos ao consumo de água, com vistas a possibilitar o planejamento da utilização do referido recurso, conforme o trecho abaixo destacado:

---

<sup>83</sup> ABAL: Associação Brasileira do Alumínio.

<sup>84</sup> MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Op. cit. p. 15.

O consumo de água nas empresas integradas da cadeia do alumínio primário, desde a mineração é de 51,5 milhões de litros. Na mineração a água empregada diretamente no processo produtivo é na etapa de lavagem do minério nas usinas de tratamento (UTM), cuja recirculação é prática exigida nos controles adotados. O consumo de água na lavagem do minério é da ordem de 2,5 m<sup>3</sup> /t de bauxita bruta, que permite estimar um consumo anual de cerca de 87 milhões de metros cúbicos para a lavagem de 35 Mt /ano de minério bruto. A mineração de maior porte no país (MRN), indica que nos últimos três anos 80% da água usada é recuperada, sendo que somente 20% é de água nova captada.<sup>85</sup>

Uma vez conhecendo sucintamente as necessidades da lavra mineral no que concerne à utilização de recursos humanos, energia elétrica e água, pode-se conhecer, através de descrição feita no tópico seguinte, a metodologia adotada pela empresa mineradora (ALCOA) responsável pela extração da bauxita em Juruti.

#### 4.2. METODOLOGIA ADOTADA PELA EMPRESA MINERADORA

Por ocasião da elaboração do EIA/RIMA, no decorrer do processo de licenciamento ambiental de um empreendimento que visa a exploração mineral, a empresa que está pleiteando a concessão da lavra mineral precisa declinar qual a metodologia que será empregada na extração do minério.

Segundo o RIMA do Projeto Juruti, o método a ser utilizado pela Alcoa para a retirada de bauxita é o de decapeamento, que consiste na remoção da cobertura vegetal e de todas as camadas de terra até a localização do mineral, e lavra a céu aberto

---

<sup>85</sup> MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Op. cit. p. 16.

em tiras ou faixas. O processo conta com os seguintes estágios: remoção da cobertura vegetal e limpeza da área; estocagem do solo orgânico visando posterior reutilização na reabilitação da área; decapeamento; desestruturação prévia do minério; escavação e carregamento; transporte do minério; britagem para redução de tamanho; lavagem do minério, transporte da usina para o local de expedição (porto); estocagem e carregamento de navio.

Ainda consoante o RIMA, nesta fase do processo, não há qualquer transformação química do minério, ou seja, o concentrado tem em sua composição os mesmos minerais (óxidos hidratados de alumínio, alumino-silicatos, sílica etc.) encontrados no subsolo.

#### 4.3. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROJETO JURUTI

##### **4.3.1. As Audiências Públicas**

Conforme já mencionado no item 4. do presente estudo, a empresa Omnia Minérios/Alcoa requereu o licenciamento ambiental do Projeto Juruti em janeiro de 2005. O empreendimento recebeu as licenças prévia e de instalação em meados de 2005, sendo a licença de instalação renovada no ano de 2007. O projeto veio a iniciar suas atividades de extração mineral no segundo semestre de 2008, após a obtenção da licença de operação.

Contudo, o processo de licenciamento ambiental apresenta particularidades que merecem destaque, sobretudo no que concerne à participação popular no decorrer do licenciamento da atividade.

Após a publicação do Edital que dava publicidade ao requerimento protocolado pela Omnia Minérios/Alcoa, em atendimento ao que dispõe a Resolução CONAMA 009, de 03 de dezembro de 1987, em seu art. 2º, §1º, fora solicitada a realização de audiências públicas em Juruti, Santarém e Belém. A solicitação para a realização de audiências públicas em Juruti foi feita pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de Juruti e pelo GEDEBAM (Grupo de Estudos e Defesa dos Ecossistemas do Baixo e Médio Amazonas), entidade civil. Por sua vez, o Ministério Público requereu a realização de audiências públicas em Juruti, Santarém e Belém, objetivando, conforme dava ciência o requerimento, “ampliar e qualificar o debate público e o processo deliberativo sobre o projeto e os estudos ambientais”.

Cumprido ressaltar a importância das duas cidades onde se requereu a realização de audiência pública. Santarém é a cidade-referência da região oeste do Pará. Portanto, a audiência pública realizada naquela cidade propiciaria a participação dos demais grupos regionais interessados/atingidos pela concessão da licença e exploração mineral; e Belém, por ser a capital do Estado do Pará.

É válido destacar o fato de que há na Resolução CONAMA 009/87 acima mencionada a previsão para a realização de mais de uma audiência pública para debater o mesmo RIMA, considerados a localização geográfica dos solicitantes e a complexidade do tema (art. 2º, § 5º).

Contudo, por ocasião da realização das audiências públicas, diversas foram as manifestações dos presentes em relação às deficiências estruturais e supressões contidas nos estudos apresentados, particularmente no tocante a omissões sobre partes essenciais do projeto e aos impactos sobre as comunidades diretamente afetadas, além da falta de clareza sobre as políticas públicas.

Tais manifestações foram devidamente consignadas em um abaixo-assinado elaborado pelos participantes das audiências públicas, documento este que demonstrava a necessidade de revisão do EIA/RIMA. O documento ora em comento foi assinado por mais de mil participantes das audiências públicas; contudo, o Estado do Pará, através de seu órgão estadual de proteção ambiental (SECTAM), que realizou o licenciamento do Projeto Juruti, não se manifestou em relação ao mesmo.

Ademais, fora igualmente consignada por ocasião das audiências públicas a vontade popular de que fosse realizada uma audiência pública na comunidade de Juruti Velho, haja vista a sua proximidade com o local onde é realizada a exploração mineral. A partir disto, o Ministério Público estadual e federal fizeram o requerimento da realização de audiência pública naquela localidade, sendo, contudo, indeferido tal requerimento.

Vale ressaltar que a Resolução 009/87 CONAMA acima mencionada estabelece, no art. § 2º, a nulidade da licença concedida sem a realização da audiência pública requerida, dispositivo ora transcrito *in verbis*: “§ 2º - No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade.”

Cumpre registrar o fato de que a Resolução ora em comento não confere qualquer possibilidade de avaliação ou discricionariedade ao órgão estadual, não lhe sendo permitido qualquer juízo de valor em relação à conveniência ou não da realização da audiência pública requerida. Uma vez seja solicitada, deverá ser realizada, sob pena de nulidade da licença. Não há previsão de qualquer exceção.

No tocante à desconsideração, por parte do órgão licenciador (SECTAM), do teor do abaixo-assinado elaborado no contexto da audiência pública, nota-se que tal conduta implica na violação do que dispõe o artigo inaugural da Resolução alhures mencionada, haja vista a determinação contida naquele dispositivo legal, em sua parte final, no sentido de que sejam recolhidas dos presentes as críticas e sugestões a respeito do RIMA, bem como ao art. 5º da mesma Resolução, que determina que a ata da

audiência pública, bem como seus anexos (inclua-se aqui o abaixo-assinado) devem servir de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto

Contudo, embora tenha havido no decorrer do licenciamento da atividade ora estudada o evidente desrespeito às determinações contidas na Resolução CONAMA 009/87, a Omnia Minérios/Alcoa afirma que, antes mesmo da realização, em 2005, das audiências públicas requeridas no processo de licenciamento ambiental, já havia realizado cerca de 70 reuniões com representantes de mais de 100 comunidades que integram o município de Juruti<sup>86</sup>, além de outras formas de interação com a comunidade local, tema sobre o qual se passa a versar.

#### **4.3.2. Outras formas de participação popular**

Na realização de um empreendimento, seja em seu licenciamento ou no decorrer de sua implantação ou funcionamento, existem outras formas de participação popular além das já mencionadas no presente estudo. Embora tais formas de participação não disponham de embasamento legal ou de qualquer previsão normativa, não se pode subestimar sua importância, por vezes superior à realização da audiência pública, que, em muitos casos, ocorre somente para o cumprimento do requisito legal, sem que as considerações dela decorrentes tenham eficácia perante o licenciamento do empreendimento.

No tocante ao Projeto Juruti, a Omnia Minérios/Alcoa, conforme já mencionado acima, relata a realização de diversas reuniões, de forma extraoficial, com as lideranças das comunidades que circundam a mina. Contudo, como não há um registro

---

<sup>86</sup> Mina de Juruti: Desenvolvimento sustentável na Amazônia. Op. cit. p. 04.

oficial de tais reuniões, resta impossível constatar se as reivindicações feitas pela população participante foram, de fato, atendidas ou consideradas quando da implantação do projeto de extração mineral.

Entretanto, outras iniciativas foram mencionadas pela população local durante a obtenção das entrevistas, por ocasião da pesquisa de campo, e devem ser mencionadas. A partir da obtenção da licença de instalação, em 2006, a empresa mineradora procurou a Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces) da Fundação Getulio Vargas (FGV) e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), propondo uma parceria para a elaboração de uma agenda constituída de uma proposta de desenvolvimento sustentável para a região. As instituições buscaram realizar uma sondagem na região, com levantamento das políticas públicas municipais e regionais incidentes em Juruti e entorno, bem como uma pesquisa bibliográfica sobre experiências similares no Brasil e no mundo.

A partir de tal estudo, as instituições elaboraram a Agenda de Desenvolvimento Local Sustentável, a ser executada em três frentes: análise de indicadores de desenvolvimento sustentável; a criação de um fórum de desenvolvimento local; e a criação de um fundo de desenvolvimento sustentável.

O funcionamento de cada uma das frentes se daria da seguinte forma:

**Criação de um fórum – ou conselho local:** Espaço público amplo e democrático, com a efetiva participação das partes interessadas, que discuta um futuro comum de interesse público, priorize ações e formule uma agenda de longo prazo.

**Indicadores de desenvolvimento:** visam a monitorar as transformações sociais, ambientais e econômicas da região. Uma agenda de desenvolvimento depende de ferramentas que acompanhem o ritmo e a qualidade desse desenvolvimento ao longo do tempo, orientando as políticas públicas, os espaços de articulação, os investimentos públicos e privados e a própria empresa

quanto às transformações – indesejadas ou esperadas – na região.

**Fundo de desenvolvimento sustentável:** deve captar recursos financeiros e investir em ações baseadas nas necessidades apontadas no monitoramento de Juruti e entorno e nas metas prioritárias indicadas no espaço – fórum – de articulação social local.<sup>87</sup>

A tríade comporia o modelo, conforme exposto na Figura 1 abaixo:

**Premissas do modelo** >> O diálogo com a realidade >> A participação ampla e democrática >> A abordagem de território >> A internalização na empresa



## Tripé de Intervenção

Figura 1: Tripé de Intervenção

Fonte: Agenda Sustentável disponível em <<http://www.agendasustentável.com.br>>

<sup>87</sup> Projeto Juruti Sustentável – Alcoa Alumínio S/A. In *Agenda Sustentável*. P. 5. Disponível em: <<http://www.agendasustentável.com.br>>. Acesso em 15/11/2011.

O detalhamento do funcionamento de cada um dos componentes do Tripé de Intervenção compõe o Anexo A.

Ademais, outro documento que demanda menção é a Agenda Positiva, documento elaborado a partir de reuniões entre representantes da empresa, da população e o Poder Executivo local, que visa definir ações para atender áreas de infraestrutura rural e urbana, saúde, educação, cultura, meio ambiente, segurança pública e assistência social, com um importe de investimentos da ordem de R\$50 milhões. As ações escolhidas para receber os investimentos estão relacionadas no Anexo B deste trabalho.

Veja que da elaboração da Agenda Positiva a população participou ativamente, esta fiscaliza e monitora a execução das obras a que a Omnia Minérios/Alcoa se comprometeu em realizar.

Cabe mencionar, por fim, a reunião, realizada em julho de 2007, entre os diretores da ACORJUVE (Associação das Comunidades da Região de Juruti Velho), os demais comunitários daquela e de outras associações menores da região e o presidente da Alcoa na América Latina, Franklin L. Feder. Segundo divulgação da Alcoa em seu *site* oficial, a reunião teve por objetivo a criação de um conselho comunitário para definir uma pauta de atividades em conjunto com a Alcoa. Contudo, os comunitários, por ocasião da realização das entrevistas naquela localidade, informam que esta reunião ocorreu após manifestação pacífica dos mesmos em frente ao local onde ocorre a extração do minério, que durou nove dias e contou com a participação de aproximadamente três mil pessoas, e que objetivava apresentar ao presidente, Sr. Franklin Feder, quinze solicitações imediatas da comunidade, as quais versaram, dentre outros temas, sobre: água, prejuízos ambientais, madeira, perdas e danos e arrendamentos. Dentre estas, quatorze foram acatadas pelo presidente, que assumiu perante a comunidade o compromisso de atendê-las.

### **4.3.3. Análise das Informações Obtidas em Pesquisa de Campo.**

Quando se faz a análise de um caso em concreto, especialmente quando a análise recai sobre o licenciamento ambiental do empreendimento, além de fazer uma avaliação do que está contido na legislação e na doutrina sobre o tema, e da análise dos documentos relativos ao procedimento, é também imprescindível verificar, *in loco*, como estão se desenvolvendo alguns aspectos da temática estudada.

Assim fora feito no caso ora em comento, através de pesquisa, feita no próprio município (na sede e na comunidade de Juruti Velho, localidade mais próxima da mina), onde foi produzida documentação direta através de entrevistas e registros diversos. Através destes, buscou-se aferir a eficácia da participação popular no licenciamento ambiental e nas demais fases do empreendimento, bem como a capacidade da população em influenciar no direcionamento de investimentos para as áreas cuja vivência popular demonstra demandar maior atenção. Tais informações serão expostas a seguir.

#### **4.3.3.1. Informações obtidas em entrevistas.**

Para a realização das entrevistas, utilizou-se um formulário, contido no Anexo C. Além das perguntas nele contidas, fora franqueada a palavra para que o entrevistado acrescentasse as informações que julgasse importantes, sendo que a autenticidade das informações obtidas desta forma foi posteriormente conferida, e suas informações inseridas no presente estudo, onde couberam.

Tomando por base as perguntas comuns a todas as entrevistas, foi elaborado o seguinte relatório, que buscou sintetizar as informações obtidas:

## **SÍNTESE DAS INFORMAÇÕES EXTRAÍDAS DAS ENTREVISTAS EM**

### **JURUTI:**

#### **1. TEMPO DE RESIDÊNCIA EM JURUTI:**

75% dos entrevistados são naturais de Juruti

25% dos entrevistados residem em Juruti há menos de 5 anos, das quais:

- 50% reside em Juruti há 3 anos;
- 37,5% reside em Juruti há 2 anos;
- 12,5% reside em Juruti há pouco mais de 1 ano.

#### **2. O QUE MOTIVOU SUA IDA DEFINITIVA PARA JURUTI:**

Dos entrevistados que não são naturais de Juruti, a totalidade (100%) declarou que fixou residência no município em razão de oportunidades de trabalho/investimentos surgidas com a implantação da mineradora em Juruti.

#### **3. ENVOLVIMENTO EM MOVIMENTOS SOCIAIS:**

78,1% dos entrevistados pertencem a alguma associação/movimento social.

Movimentos sociais mencionados:

- Associação dos Artesãos do Município de Juruti;
- Associação das Mulheres do Município de Juruti;
- Movimento de Jovens do Município de Juruti;
- Colônia dos Pescadores;
- Movimentos Religiosos (como Movimento Carismático);
- Associação dos Comunitários da Região de Juruti Velho.

21,9% dos entrevistados não participam de nenhum movimento social.

Obs.: a totalidade dos entrevistados residentes na comunidade de Juruti Velho pertence à ACORJUVE (Associação dos Comunitários da Região de Juruti Velho).

#### **4. QUAIS AS PRINCIPAIS REIVINDICAÇÕES DO MOVIMENTO EM QUE PARTICIPA:**

Da totalidade das pessoas pertencentes a movimentos sociais:

-100% mencionaram aumento da oferta de empregos/oferta de qualificação profissional ;

- 84% mencionaram a melhora de oferta de serviços públicos;

-72% mencionaram o combate à degradação do meio ambiente;

-64% mencionaram o cumprimento da Agenda Positiva (documento que firma o compromisso mútuo entre empresa e poder público para o atendimento de reivindicações de demandas da população local, firmado à época do início da implantação da empresa).

#### **5. PARTICIPAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ANTERIORES À IMPLANTAÇÃO DO PROJETO DE EXTRAÇÃO MINERAL:**

62,5% dos entrevistados participaram de audiências que antecederam à implantação da Alcoa, sendo:

-37,5% participaram de audiências públicas somente no próprio município;

-25% participaram de audiências públicas no próprio município e em Santarém;

32,5% não participaram de audiências que antecederam a implantação da atividade mineradora.

#### **6. PRINCIPAIS DEMANDAS APRESENTADAS À ÉPOCA:**

100% mencionaram que a população requereu maior oferta de empregos;

90,6% mencionaram que a população exigia que a implantação do projeto implicasse no menor impacto ambiental possível;

71,9% mencionaram que a população solicitou apoio para a melhoria na prestação de serviços públicos;

40,6% mencionaram que a população solicitava o pagamento de parte dos royalties diretamente à população.

#### **7. RELAÇÃO DA EMPRESA MINERADORA COM A POPULAÇÃO LOCAL**

90,6% afirmam que a empresa costuma receber membros de associações (representantes), mas que a empresa resiste em receber membros da sociedade civil;

9,4% afirmam que a empresa não é acessível.

## **8. ATIVIDADES/BENEFÍCIOS PROPORCIONADOS PELA MINERADORA:**

87,5% afirmam ter conhecimento de que existem empresas ligadas à mineradora, que têm o propósito de promover atividades e/ou conceder apoio às atividades desenvolvidas por associações;

-Dentre estes, 32,5% afirmam receber parte dos *royalties* pagos pela empresa (residentes em Juruti Velho – recebem o valor através da ACORJUVE);

12,5% desconhece qualquer atividade promovida pela empresa.

Acerca de cada um dos itens inseridos na entrevista e dos resultados obtidos após a análise conjunta das respostas, é possível fazer as seguintes observações:

a) Tempo de residência em Juruti: embora a atividade mineradora na Amazônia, em regra, se constitua em fator de atração populacional, especialmente em locais como o município ora em comento, que não conta, em sua sede e entorno, com a existência de outros empreendimentos que proporcionem oportunidades de emprego e renda para a população, não se pode afirmar que houve um crescimento permanente considerável da população. Conforme já mencionado alhures, 2.531 trabalhadores foram deslocados para o município para a montagem da infra-estrutura por 30 meses. Contudo, tal atividade é finda, e os trabalhadores que se deslocaram até o município com este escopo não mais ali residem.

b) Motivo para a ida definitiva para Juruti: embora não seja em grande quantidade, nota-se que o fator preponderante de atração populacional da região é a extração mineral.

c) Envolvimento em movimentos sociais: nota-se um expressivo engajamento dos residentes em Juruti no sentido de fortalecer os movimentos populares, vez que considerável parcela da população está participando de algum movimento.

d) Principais reivindicações dos movimentos populares: é possível observar que o principal interesse da população local continua sendo a melhoria das próprias condições de vida, motivo pelo qual o principal pleito continua sendo a oferta de empregos e qualificação profissional. Posteriormente, a população requer a melhoria da oferta de serviços públicos, o que pode decorrer de dois aspectos: (i) a ocorrência de problemas na oferta de tais serviços a partir do acréscimo da demanda, decorrente do aumento populacional resultante da migração para o município em razão da atividade mineradora; (ii) ou da consciência da existência de maior arrecadação tributária, seja por causa dos impostos pagos pela própria mineradora ou pelo aumento decorrente de maior circulação de mercadorias e serviços no município. Em seguida, a considerável quantidade de entrevistados que mencionou as questões ambientais como pleito de destaque de seu movimento, o que demonstra maior conscientização da população acerca das causas ambientais, ou pelo fato de já serem perceptíveis as alterações no meio ambiente após a instalação e operação da atividade mineradora. Por fim, o cumprimento da Agenda Positiva, que, como mencionado alhures, consiste num rol de reivindicações emanadas da própria população, cuja elaboração teve expressiva participação popular, motivo pelo qual conta com grande fiscalização.

e) Participação em audiências públicas: nota-se que um considerável número de pessoas, dentre os entrevistados, participou das audiências que antecederam a implantação do Projeto Juruti. Destaque-se o fato de que, dentre os que não participaram de nenhuma audiência pública no licenciamento da atividade, está a totalidade dos entrevistados que não são naturais de Juruti, e que não residiam naquele município à época.

f) Principais demandas apresentadas à época: as demandas apresentadas pelos populares à época das audiências públicas coincide quase totalmente com as maiores reivindicações dos movimentos populares que os entrevistados integram, quais sejam: maior oferta de empregos, melhoria na oferta de serviços públicos e preocupações

de ordem ambiental. Somam-se a estas o interesse no pagamento dos *royalties* – o que veio a ocorrer posteriormente, apenas para os comunitários de Juruti Velho e região.

g) Relação entre população local e empresa mineradora: nota-se que a maior parte das pessoas reconhece que a empresa mineradora atende a população, desde que seja através de uma entidade ou associação. Portanto, pode-se afirmar que a Empresa é acessível à sociedade civil organizada; contudo, não costuma assistir demandas individuais.

h) Atividades/benefícios proporcionados pela mineradora: a maior parte dos entrevistados tem conhecimento ou é beneficiário de alguma atividade promovida pela mineradora. Destaque-se que tal auxílio é feito através de outras empresas, que ligadas à Alcoa, e promovem atividades ou proporcionam apoio a atividades desenvolvidas pelas associações locais. Ainda, uma parcela dos entrevistados (os que residem em Juruti Velho) recebe, ainda, os valores correspondentes ao pagamento de *royalties*.

#### 4.3.2.2. Avaliação das externalidades.

Em relação à maneira como a exploração do bem ambiental é efetivada – no caso em tela, a extração mineral – relacionam-se não somente aos impactos ambientais propriamente ditos, mas também aos impactos diversos observados nas cidades onde tais projetos são implantados. Estes precisam ser devidamente mitigados para que seus excessos não comprometam a própria aferição da conveniência da exploração mineral. Em outros termos, os impactos ambientais e sociais não devem comportar efeitos nocivos tais que, sopesados os benefícios, tornem inviáveis a atividade econômica ou excessivamente penosos para a população seus efeitos não previstos.

Um empreendimento de grandes proporções, como um projeto de extração mineral, a exemplo do Projeto Juruti, acaba por gerar inúmeras consequências nos mais diversos âmbitos. A estas consequências não planejadas ou esperadas – positivas ou negativas – dá-se o nome de externalidades.

Pode-se dizer que externalidades são as consequências não almejadas de uma atividade econômica, dividindo-se em externalidades positivas e negativas. O conceito foi utilizado pela primeira vez por PRIEUR<sup>88</sup> e obteve grande difusão na doutrina pátria.

No tocante a este particular, há o entendimento de que o explorador de recursos naturais deve compensar tal exploração, não somente os impactos dela diretamente decorrentes, mas igualmente deverá indenizar as externalidades, através da internalização dos custos sociais da produção.

A quantificação destes prejuízos deverá considerar uma série de fatores, de ordem jurídica, econômica e social. No dizer de BENJAMIN<sup>89</sup> sobre o assunto, há a seguinte disposição:

(...)as externalidades nem sempre são de fácil cálculo. Primeiro porque são múltiplas as consequências de uma única ação poluidora (despesas médicas, limpeza, pintura, danos em materiais, em plantações e em rebanhos, queda do turismo e efeitos de longo prazo). Segundo porque danos morais — o desconforto humano, p. ex. — não são computáveis dessa maneira.

---

<sup>88</sup> PRIEUR, Michel. **Droit de L'Environnement**, Paris: Dalloz, 1984, p.170.

<sup>89</sup> BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In: **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 226-236.

DERANI<sup>90</sup> trata do problema ora explanado, registrando que o crescimento econômico cada vez mais faz pressão sobre os recursos naturais. Aponta, então, o entendimento dos economistas COASE (1960) e PIGOU (1933) sobre a internalização das externalidades do mercado, nas quais procuram equacionar o problema de escassez de tais recursos sem deixar de se preocupar com a melhoria da qualidade de vida e assegurar o processo produtivo.

PIGOU (1933) chama de deseconomias externas os efeitos sociais danosos da produção privada, e de economias externas os efeitos de aumento do bem-estar social da produção privada, sendo que, tanto num caso como no outro, o mercado não transporta todas as informações que produz aos seus agentes, o que acaba por gerar, frequentemente, falhas no mercado. O Estado então assumiria o papel de gerenciador dessas falhas assegurando um nível ótimo do mecanismo de mercado, além de subvencionar os custos que seriam transmitidos ao causador.

COASE (1960) defende uma liberalização do mercado, eliminando o estado interventor, e acentuando soluções extraídas das transações entre causador e suportador dos efeitos externos, cabendo ao Estado somente o cuidado de evitar externalidades que não interessem a ninguém.

Para equacionar as questões ora mencionadas, a autora alhures mencionada aponta para a necessidade de se buscar um desenvolvimento harmônico entre economia e ecologia, onde um máximo econômico implicaria em um máximo ecológico. Diz-se que há um grau máximo de poluição ambiental, dentro do qual o sistema econômico deve desenvolver-se. Destarte, a economia de mercado desenvolve-se satisfatoriamente quando estabelece uma relação adequada de utilização dos recursos naturais (a utilização do bem ecológico ao mesmo tempo em que o conserva).

---

<sup>90</sup> DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 157.

Contudo, não há, na legislação pertinente ao assunto ora em comento, previsão para a exigência de quantificação de externalidades, ou da indenização das mesmas. Embora a Carta Magna estabeleça a obrigatoriedade do pagamento da CFEM (Compensação Financeira pela Exploração da Atividade Minerária), em seu art. 20, §1º, e seja reconhecido pela doutrina pátria seu caráter indenizatório, com destaque para CORRÊA<sup>91</sup>, que informa que cabe ao Poder Público fazer a destinação dos valores pagos a título de CFEM “à implementação de medidas de compensação em favor das comunidades que, de algum modo, são obrigadas a conviver com a mineração em sua circunvizinhança, tudo sem prejuízo de outras medidas”, não existe qualquer previsão específica para o pagamento de valores capazes de indenizar as externalidades negativas do empreendimento. Sequer existe previsão para avaliá-las.

No Projeto Juruti, entretanto, em razão de reiteradas solicitações por parte do Ministério Público federal e estadual e também por conta da exigência da sociedade civil organizada, a Omnia Minérios/Alcoa patrocinou a realização de um estudo que buscou avaliar as externalidades decorrentes da implantação da atividade mineral na região.

Para tanto, foi contratada a cooperativa ECOOIDEIA, que tem sede no Distrito Federal. A mesma deslocou para o município de Juruti, mais especificamente para a região de Juruti Velho, nas proximidades de onde está localizada a mina, equipe técnica constituída por profissionais das mais diversas áreas, para que os mesmos avaliassem todas as alterações observadas a partir do início da implantação da mineradora.

Após a coleta dos dados, que ocorreu no lapso temporal de um ano (setembro de 2010 a setembro de 2011), a equipe iniciou um trabalho de avaliação das

---

<sup>91</sup> CORRÊA, Jacson. **Proteção ambiental & atividade mineraria**. Curitiba: Juruá Editora, 2002, p. 113.

informações coletadas, a partir do qual apresentarão um valor monetário capaz de indenizar as externalidades identificadas. O relatório apresentará as metodologias adotadas para a quantificação dessas externalidades, num total de 37, nos mais diversos aspectos.

O estudo possui os seguintes objetivos: o primeiro deles é avaliar quais das alterações sofridas naquele contexto decorre realmente do início da exploração mineral, ou são resultados de outros processos e simplesmente creditadas à atividade minerária, sem que esta tenha, de fato, influência sobre tal aspecto; posteriormente, pretende aferir quais das alterações efetivamente ocorreu, e não consiste simplesmente em uma “sensação” por parte da população, que, impressionada com o vulto do Projeto, passa a observar modificações e alterações inexistentes; por fim, uma vez identificadas as externalidades que realmente ocorreram e que de fato são consequência do Projeto, sejam as mesmas indenizadas, para que não sejam partilhadas com a sociedade os efeitos negativos oriundos da exploração mineral.

Conforme informado alhures, foram identificados 37 diferentes tipos de externalidades. O valor indenizatório correspondente a estas será apresentado pelo ECOOIDEIA, em reunião com a Omnia Minérios/Alcoa, Ministério Público e Associação das Comunidades da Região de Juruti Velho (ACORJUVE). Posteriormente, o valor deverá ser discutido em outras reuniões, até que seja estabelecido um consenso acerca do *quantum* indenizatório.

Este valor deverá ser parcialmente destinado à própria comunidade. Deste, uma parcela terá a destinação orientada pelo Ministério Público e ECOOIDEIA. A parcela remanescente terá a aplicação decidida pelos próprios comunitários membros da ACORJUVE.

É válido mencionar que todo este processo ainda está ocorrendo, vez que a pesquisa de campo da cooperativa ECOOIDEIA teve recente conclusão. Portanto, ainda não é possível tecer considerações acerca da validade do estudo no tocante à efetiva

identificação e quantificação destas externalidades, bem como sobre a eficácia deste no que concerne à finalidade de oferecer à população local uma compensação pelos diversos problemas resultantes da exploração mineral nas proximidades das comunidades.

#### 4.3.2.3. Pagamento de *royalties*

Conforme mencionado pelos comunitários, os moradores das comunidades de Juruti Velho recebem valores a título de *royalties*, em razão da extração mineral que ocorre fronteira a tais comunidades.

Consoante explicitado em entrevista que integra o Anexo 3, a comunidade recebe 1,5% sobre o valor bruto do minério extraído da jazida. O valor é repassado conforme o embarque do minério extraído. Os valores são repassados pela empresa mineradora diretamente para a conta da ACORJUVE, e são assim distribuídos: 50% é do valor repassado é dividido em partes iguais e enviado individualmente para os comunitários, e 50% é investido coletivamente, consoante deliberação do Conselho da referida Associação.

Boa parte dos valores investidos coletivamente são direcionados para a melhoria da infraestrutura das comunidades, bem como para a construção de espaços de convivência social e promoção de atividades, algumas delas constantes das imagens do Anexo D.

## 5. CONCLUSÃO

O licenciamento ambiental foi concebido como um instrumento voltado para estabelecer as diretrizes para a realização de determinada obra ou exercício de alguma atividade econômica. Contudo, a realização insatisfatória dos requisitos exigidos nas fases que lhe compõem pode levar a distorções que culminarão no licenciamento de uma atividade ou obra que não teve seus diversos aspectos suficientemente avaliados.

A falta de clareza na legislação pertinente em relação a vários procedimentos que compõem o licenciamento ambiental, ou mesmo o silêncio normativo acerca de determinados aspectos deste processo, tornam o licenciamento ambiental um instituto passível de inúmeros questionamentos, bem como tornam sua eficácia questionável, vez que confere enorme discricionariedade ao licenciador, e este, por vezes, acaba tendo sua decisão motivada por aspectos unicamente políticos, desconsiderando o real escopo do licenciamento.

A mesma imprecisão legislativa alcança a temática da participação popular no licenciamento ambiental. Os questionamentos que pairam sobre a obrigatoriedade da audiência pública; a existência ou não de discricionariedade por parte do licenciador para denegar um pedido de realização de audiência pública; a eficácia dos apontamentos feitos pela população durante a(s) audiência(s), dentre outros, são questões que não contam com respostas precisas, e que, em razão disto, acabam por conferir ao instituto ora em comento um caráter meramente formalista, sendo tais reuniões realizadas somente para cumprir o requisito da participação popular, quando couber.

Contudo, o instituto da audiência pública possui grande importância, vez que é o instrumento capaz de assegurar, plenamente, a participação popular no licenciamento ambiental. Não se pode olvidar a importância desta participação, e no caso dos licenciamentos dos projetos de mineração da Amazônia, esta ganha uma importância

ainda maior. Além de ser um canal para a apresentação de demandas por parte da população, é também um poderoso instrumento de troca de informações: a empresa mineradora passa a ter conhecimento das peculiaridades do local, e a população se familiariza e elucida as dúvidas acerca dos projetos minerais.

Contudo, apenas a audiência pública tem se mostrado insuficiente para garantir esse diálogo, notadamente produtivo para todos os interessados. Verifica-se que a legislação pátria demanda a criação de um instrumento normativo capaz de esclarecer todas as imprecisões relativas ao tema, bem como estabelecer outros momentos, no decorrer do licenciamento e também após o início do funcionamento da empresa, para que haja novo intercâmbio entre a mineradora e a população.

É válido destacar a importância da previsão deste novo momento, que poderia ser compreendida como uma audiência pública pós-licenciamento. Dentre outros motivos, existe o fato de que algumas das alterações no meio ambiente em decorrência da atividade mineradora, além das externalidades (positivas e negativas) somente são observadas após o efetivo início da atividade mineradora. Impossível, portanto, referir-se a elas durante a audiência pública, vez que esta antecede a observação destes aspectos. E, especialmente as externalidades, por sua própria natureza de efeito imprevisto, não constam do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, tampouco do Relatório que o instrui.

O caso concreto estudado na presente dissertação é um exemplo da importância e da necessidade da continuidade da participação popular após o funcionamento da atividade minerária. No atual momento histórico, não é possível avaliar se a experiência foi bem ou mal sucedida, e quais aspectos devem ser aperfeiçoados. Contudo, as formas alternativas de participação popular existentes no Projeto Juruti podem vir-se a constituir em parâmetro para a exigência, quando da implantação dos demais projetos de mineração previstos para a região, de um maior e mais efetivo diálogo entre os atores envolvidos no processo, com vistas a assegurar uma razoável contrapartida às populações destas cidades, caracterizando uma evolução do

licenciamento ambiental e verdadeira efetivação do princípio democrático da participação.

## REFERÊNCIAS

ALTÍSSIMO, Shayra Pinheiro do; SANTI, Auxiliadora Maria Moura. Participação Social no Processo de Licenciamento Ambiental Corretivo do Distrito Ferrífero de Itabira – CVRD. *In Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*. Florianópolis: UFSC, 2007, p. 665.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 100.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Ed. Renovar, 1992.

ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. **A Participação Popular Nas Audiências Públicas Para Licenciamento Ambiental**. 2008, CEAP. Disponível em <[www.ceap.br/artigos/ART28112010173731.doc](http://www.ceap.br/artigos/ART28112010173731.doc)>. Acesso em 15/10/2011.

BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. **Oralidade no Direito Administrativo: licenciamento ambiental e audiência pública**. Disponível na Internet: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em 10/10/2011.

BARBOSA, Alfredo Ruy. A mineração sob a ótica jurídica. *In: Anais do Seminário da Legislação Mineral em Debate*, 1, 1990. Rio de Janeiro: CETEM; CNPq, 1990.

BASTOS, Celso. **Comentários à Constituição do Brasil**. Vol. I, São Paulo: Saraiva, 1988, p. 416.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. *In: Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 226-236.

\_\_\_\_\_. Os princípios de estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. *In: Revista Forense*. São Paulo, v. 318, p. 44-46, abr/jun, 1999,

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.** Publicada no Diário Oficial da União de 05/10/1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União de 2/9/1981.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 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). Publicado no Diário Oficial da União em 28/2/1967.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002.** Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União de 11/7/2002.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 97.632, de 10 de abril de 1989.** Dispõe sobre a regulamentação do Artigo 2º, inciso VIII, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União de 12/4/1989.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990.** Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União de 7/6/1990.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 3. ed. Coimbra: Almedina, p. 282.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986.** Dispõe sobre os critérios básicos e as diretrizes gerais para o uso e implementação da avaliação de impacto ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. Publicada no Diário Oficial da União de 17/02/1986.

\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 009, de 03 de dezembro de 1987.** Dispõe sobre a regulamentação da audiência pública prevista na Res. nº 001/86, de 23 de janeiro de 1986. Publicada no Diário Oficial da União de 05/07/1990.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997.** Dispõe sobre o licenciamento ambiental previsto na Res. nº 001/86. Publicada no Diário Oficial da União em 22/12/1997.

CORRÊA, Jacson. **Proteção ambiental & atividade minerária.** Curitiba: Juruá Editora, 2002, p. 113.

DECLARAÇÃO SOBRE O AMBIENTE HUMANO. Declaração firmada por ocasião da Conferência das Nações Unidas, Estocolmo, Suécia, 5-15 de junho de 1972. Disponível em <<http://www.ufpa.br/npadc/gpeea/DocsEA/DeclaraAmbienteHumano.pdf>>. Acesso em 05/11/2011.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico.** 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 157.

DITTO, José Santos. El derecho amazónico, una especialidad. *In: Direito Amazônico: construindo o Estado da arte.* Boa Vista: Instituto Gursen de Miranda, 2004, p. 323-339.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **Meio Ambiente sadio: direito fundamental em crise.** Curitiba: Ed. Juruá, 2003, p. 213.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental.** Porto Alegre: Celso Antônio Fabris Editor, 1999, p. 313.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. 3a. Ed., 4a. tir. Curitiba: Juruá, 2003, p. 114.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia entre facticidade e validade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, Vol. I, p. 52-53.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na sociedade de risco**. 2ª Ed: Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2004.

LOPES, Syglea Rejane Magalhães. A Participação Popular no Licenciamento Ambiental: uma avaliação da audiência pública no Estado do Pará. *In Caderno de pós-graduação*. Dir. UFPA, Belém, v. 2, n. 8/9, jul/dez. 1998. p. 8.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. Amazônia: uma história de perdas e danos, um futuro a (re)construir. *In: Estudos Avançados*, São Paulo, v.16, n.45, agosto 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142002000200008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142002000200008&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 02 de novembro de 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 312.

\_\_\_\_\_. Princípios gerais de Direito Ambiental internacional e a política ambiental brasileira. *In: BENJAMIN, Antonio Herman V. Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, V. 2, p. 398.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 2ª. Ed. São Paulo: RT, 1998, p.353.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 297 e 598.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 827.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: Doutrina, Prática, Jurisprudência e Glossário**. 3a. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 485

Mina De Juruti: Desenvolvimento Sustentável Na Amazônia. In: ALCOA NO BRASIL. 05 de junho de 2007. Disponível em:

<[http://www.alcoa.com/brazil/pt/about\\_info\\_page/environment\\_juruti\\_pr.asp](http://www.alcoa.com/brazil/pt/about_info_page/environment_juruti_pr.asp)>. Acesso em 11/11/2011.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral. **Desenvolvimento de Estudos para Elaboração do Plano Duodecenal (2010 - 2030) de Geologia, Mineração e Transformação Mineral**. Brasília: setembro de 2009, p. 3. Disponível em:

<[http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/plano\\_duo\\_decenal/a\\_mineracao\\_brasileira/P11\\_RT22\\_Perfil\\_da\\_Minerao\\_de\\_Bauxita.pdf](http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/plano_duo_decenal/a_mineracao_brasileira/P11_RT22_Perfil_da_Minerao_de_Bauxita.pdf)>. Acesso em 15/11/2011.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda 21**. Documento produzido durante a ECO- 92. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/>>. Acesso em 22/10/2011.

MIRANDA, Alcir Gursen de. Fundamentos do Direito Amazônico: Uma visão regionalizada do Direito. In **Direito Amazônico: construindo o Estado da arte**. Boa Vista: Instituto Gursen de Miranda, 2004, p. 31-61.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Sociedade, Estado e Administração Pública**. São Paulo: Topbooks, 1996, p. 115.

OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p. 118.

OLIVEIRA, Luciana Machado. O princípio da participação ambiental no processo de transposição do rio São Francisco. In **Âmbito Jurídico**. Mai/2007. Disponível em:

<[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9161](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9161)>. Acesso em 10/10/2011.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Licenciamento Ambiental: documento para discussão**. Brasília: 2009, p. 7-9.

PRIEUR, Michel. **Droit de L'Environnement**, Paris: Dalloz, 1984, p.170.

PROJETO JURUTI SUSTENTÁVEL. Alcoa Alumínio S/A. In **Agenda Sustentável**. P. 5. Disponível em: <<http://www.agendasustentavel.com.br>>. Acesso em 15/11/2011.

PROJETO JURUTI. **Projeto Juruti, da Alcoa Mineração: buscando criar benchmark sustentável**. In: ABDL: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS. 03 de março de 2011. Disponível em <<http://www.abdl.org.br/article/static/4278>>, acesso em 15/11/2011.

RIBEIRO, Bruno Quiquinato e PINHEIRO, Ana Claudia Duarte. **Participação Popular no Licenciamento de Atividades Causadoras de Significativo Impacto Ambiental**. In: *Revista De Direito Público*, Londrina, V. 6, N. 1, P. 232-232 246, JAN/ABR. 2011, p. 236.

SAULE JÚNIOR. Nelson. O tratamento constitucional do plano diretor como instrumento de política urbana. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. cap. 3, p. 33-65.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 121.

SENA, Antonio Edilson de Castro; DOURADO, Sheila Borges. Reflexões sobre a *participação* no âmbito das audiências públicas relacionadas à proteção jurídica do meio ambiente. In **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis, Editora Fundação Boiteux, 2009.

SILVA, Ana Claudia Cruz da. **O Licenciamento Ambiental para os projetos de mineração no Pará: uma avaliação do caso da mineração Rio do Norte**. Belém: Paka-Tatu, 2003, p. 60.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 480.

SOARES, Evanna. **A Audiência Pública no Processo Administrativo**. Revista do Ministério Público do Trabalho / Procuradoria-Geral do Trabalho — Ano 1, n. 1 (mar., 1991) — Brasília: Procuradoria-Geral do Trabalho, 1991 — v. Semestral. p 22-50.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. **A Evolução da Política Ambiental no Brasil do Século XX**. Disponível em

<[http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana\\_sousa\\_26.htm](http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26.htm)>. Acesso em 11/10/2011.

TORRES, Marcos Abreu. *Aspectos polêmicos do licenciamento ambiental*. Disponível em:

<[http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/2037/ASPECTOS\\_POLEMICOS\\_DO\\_LICENCIAMENTO\\_AMBIENTAL.2004](http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/2037/ASPECTOS_POLEMICOS_DO_LICENCIAMENTO_AMBIENTAL.2004)>, p. 5. Acesso em 15/10/2011.

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas de poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *In*: Planejamento e Território. Ensaios sobre a desigualdade. **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1986.

VALLE, Cyro Eyer do. **Qualidade Ambiental: ISO 14000**. 5a. Ed. São Paulo: Editora SENAC, São Paulo, 2004, p. 80/81

VIEGAS, Weverson. Cidadania e participação popular . **Jus Navigandi**, Teresina, v. 7, n. 86, 27 set. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4199>>. Acesso em: 20 out. 2011.

## ANEXO A

### TRIPÉ DA INTERVENÇÃO:

#### **1. Indicadores de desenvolvimento para Juruti**

Para acompanhar o desenvolvimento de Juruti, no segundo semestre de 2007 a Alcoa convidou o Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas – GVCes para construir indicadores que definam metas prioritárias para a região e o entorno, e alimente os processos de tomadas de decisão pública. O Conjunto dos Indicadores de Juruti estará disponível no segundo semestre de 2009 por meio de ferramenta eletrônica e de publicação impressa.

A criação desses indicadores contempla ampla pesquisa bibliográfica, diagnóstico da linha de base a partir de dados secundários, realização de visitas preparatórias a Juruti, Santarém e Belém, oficinas participativas, aferição do território, consulta pública, sistema georreferenciado de apoio e diagnóstico e monitoramento.

A construção de indicadores e posterior monitoramento do desenvolvimento local devem contemplar também a elaboração e operação de um sistema de apoio à gestão territorial, com o objetivo de subsidiar as tomadas de decisão, tanto de políticas públicas como da sociedade civil e da iniciativa privada. A base de dados georreferenciada dos indicadores contém informações de caracterização territorial, uso e ocupação, a partir de diversas fontes disponíveis – mapas, imagens de satélite, cadastros, etc. – e é alimentada por meio de parcerias com instituições de pesquisas e organizações não-governamentais com conhecimento e atuação regional.

Simultaneamente deve ser desenvolvido um sistema de modelagem da dinâmica territorial, para monitorar, analisar e simular processos socioeconômicos e ambientais sobre a região de Juruti. Esse sistema deverá possibilitar a análise de cenários

de mudanças socioeconômicas e ambientais, para, com isso, colocar à disposição para consulta de todos os participantes informações necessárias às tomadas de decisão.

## **2. Fundo Juruti Sustentável**

O Fundo Brasileiro para a Biodiversidade-FUNBIO lançou, em Maio de 2009, o Fundo Juruti Sustentável-FUNJUS, estruturado para financiar projetos que promovam a melhoria das condições ambientais e de qualidade de vida da população de Juruti, município no Oeste do Pará, onde a Alcoa possui uma unidade de mineração de bauxita.

Lançado em caráter provisório, o Fundo tem administração independente e aporte inicial de recursos da Alcoa. A Companhia destinará R\$ 2 milhões, dos quais R\$ 500 mil serão empregados nessa fase experimental, com duração prevista de dois anos.

O FUNBIO é responsável pela coordenação técnica e administrativa do Fundo. Além disso, foi criado o Conselho do Fundo, um colegiado independente, composto por representantes de organizações locais e os doadores, responsável pela governança e seleção de projetos.

### **EDITAL**

Na fase piloto, o FUNJUS lançou edital de apoio a projetos de organizações civis locais ou que tenham sede no Pará com ações focadas em Juruti. Para potencializar a participação da sociedade jurutiense, o edital dispõe de uma linha de financiamento especial para projetos de organizações comunitárias não-formalizadas mas que tenham atuação reconhecida. Instituições públicas podem ser parceiras, mas não proponentes. O processo de seleção inclui apoio técnico na elaboração das propostas e, ao final, as instituições selecionadas recebem capacitação para a própria execução de seus projetos. São apoiadas iniciativas com investimentos de R\$ 10 mil a R\$ 50 mil, que

poderão ser utilizados num período de até 18 meses. A experiência da fase piloto do Fundo servirá para melhor adequar o mecanismo de financiamento às condições de Juruti.

## **TRIPÉ DE SUSTENTABILIDADE**

O Fundo integra o Projeto Juruti Sustentável e visa a atender aos três aspectos do tripé de sustentabilidade, vislumbrando o desenvolvimento regional: respeito ao meio ambiente, responsabilidade social e sucesso econômico. Identificada como uma das aspirações da própria comunidade de Juruti, a implementação deste modelo é uma iniciativa voluntária da Alcoa, que se soma a todas as ações em andamento, decorrentes de requisitos legais para a implantação da Mina de Juruti (Planos de Controle Ambiental e Matrizes de Compensação Coletiva em Assentamentos) e também a outras iniciativas voluntárias da Alcoa em benefício da comunidade local (Agenda Positiva).

O Projeto já vem sendo trabalhado com êxito. E, além do Sistema de Indicadores de Sustentabilidade, desenvolvido com o apoio da Fundação Getulio Vargas-FGV e do Fundo Juruti Sustentável, o Projeto conta também com o Conselho Juruti Sustentável, um espaço público de diálogo entre as diversas partes interessadas no desenvolvimento local.

Os indicadores devem constituir bases para apoiar as tomadas de decisão do Conselho, que, por sua vez, transmitem ao Fundo orientações sobre prioridades de investimentos e apoios financeiros. Cada componente do Projeto conta com a participação ativa de representantes de organizações civis, poder público local e empresas.

### **Alcoa e FUNBIO selecionam 21 projetos em 2010**

O FUNBIO-Fundo Brasileiro para a Biodiversidade anunciou, em Janeiro de 2010, os resultados do processo de seleção dos projetos que serão apoiados neste ano pelo Fundo Juruti Sustentável-FUNJUS. Vinte e um projetos, elaborados por organizações da sociedade civil, foram selecionados pelo Conselho do FUNJUS. A Alcoa destinou R\$ 480 mil e a Alcoa Foundation mais R\$ 50 mil para o início dos trabalhos.

Das 67 cartas-consultas recebidas na primeira etapa de seleção, 41 se transformaram em projetos apresentados ao Fundo, 21 dos quais foram selecionados. As regras para utilização desse recurso e as ferramentas que serão empregadas para acompanhamento das atividades já foram repassadas aos contemplados.

Confira a lista final dos projetos selecionados pelo 1º Edital do Fundo Juruti Sustentável:

Projetos de organizações formalizadas há menos de um ano

Nome do projeto e da organização

1. Projeto Cheiro Verde (Associação dos Produtores Rurais Familiares das Comunidades Santa Terezinha e Lago Preto);
2. Consolidação e fortalecimento de associações na Região do Planalto (Associação dos Produtores Rurais Familiares das Comunidades Santa Terezinha e Lago Preto);
3. Projeto de apoio aos avicultores da comunidade de São José do Curumucuri (Associação dos Produtores Rurais de São José);
4. Projeto Estruturação e adequação de casa de farinha (Associação dos Produtores Familiares das Comunidades Três Vistas, Capiiranga, Pompom, Paud'arco e Jauari);
5. Projeto de apoio aos produtores de hortaliças orgânicas da Comunidade de Araçá-Preto (Associação dos Produtores da Comunidade de Araçá Preto)

6. Criação de tabaqui em tanques-rede (Associação dos Produtores Rurais Familiares Seis Unidas)
7. Projeto de criação de abelhas nativas da Comunidade de São Brás (Associação dos Produtores da Comunidade de São Braz)
8. Projeto de geração de renda para a produção familiar rural através da criação de galinha poedeira da comunidade de São Pedro (Associação dos Pequenos Produtores Rurais de São Pedro)
9. Projeto Amarrando Sonhos (Comunidade de São Benedito)
10. 100% Adelinos - Criação de tabaqui em tanques-rede (Associação dos Produtores Rurais Familiares Grupos Unidos)
11. Consolidação e fortalecimento de associações na Região do Lago Juruti Velho (Associação dos Produtores Rurais Familiares Grupos Unidos)
12. 100% CURUPIRA - Criação de tabaqui em tanques-rede (Associação de Produtores Rurais Familiares das Comunidades Nova Galiléia e Nova Esperança)
13. Estruturação de hortas familiares das comunidades da Região do Santo Hilário (Associação de Produtores Rurais Familiares da Região do Santo Hilário)

Projetos de organizações constituídas há mais de um ano

Nome do projeto e da organização

1. Acordo de pesca Lago Grande e Curuai (Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais do Baixo Amazonas)
2. Puxirum dos Curumins - I Encontro do Clubinho da Tartaruga (Associação Brasileira para a Conservação das Tartarugas)
3. Projeto Juruti Pescados (Associação dos Produtores Rurais e Pescadores Artesanais Assentados no Projeto de Assentamento no Balaio)

4. Pesca milagrosa - Criação de tambaqui em tanques-rede (Associação dos Produtores Rurais e Pescadores Artesanais Assentados no Projeto de Assentamento Agro-Extrativista Valha-me-Deus)
5. Programa 5S – Juruti – (Associação Comercial e Empresarial de Juruti)
6. Da rua à cultura (Associação Comunitária dos Moradores do Bairro Santa Rita)
7. Projeto Construindo e alimentando com qualidade (Associação Beneficente Promocional Bom Samaritano)
8. Projeto Tucumã (Associação dos Artesãos de Juruti)

### **3. Conselho Juruti Sustentável**

A Assembléia Geral do Conselho Juruti Sustentável, realizada em 20 e 21 de Agosto de 2008 com mais de 140 participantes, oficializou a instalação do Conselho Juruti Sustentável. A criação da instituição em Juruti é considerada, por muitos, um modelo a ser seguido por outros municípios. O Conselho é um órgão consultivo e observador do conjunto de atividades promovidas, seja por empresas ou poder público, para o desenvolvimento sustentável de Juruti – incluindo o próprio empreendimento de mineração de bauxita da Alcoa, além dos Planos de Controle Ambiental-PCAs e a Agenda Positiva, ambos desenvolvidos pela Companhia, visando a melhora da qualidade de vida da população, assim como outras parcerias institucionais.

O Conselho é formado por representantes de três empresas, três representantes do poder público e nove da sociedade civil, além de suplentes. Para respaldar as discussões no Conselho foram criadas oito Câmaras Técnicas nas áreas de

Saúde; Educação; Meio Ambiente; Segurança; Infra-estrutura e Saneamento; Cultura e Turismo; Desenvolvimento Rural, Economia e Trabalho; e Cidadania, Crianças e Adolescentes.

Em plenária, entre as diversas organizações que compõem o Conselho Juruti Sustentável, o Movimento 100% Juruti foi escolhido para assumir a coordenação-geral da nova instituição. Nos últimos seis meses, enquanto provisório, o Conselho realizou cerca de 30 reuniões ordinárias, extraordinárias e comunitárias para, enfim, tornar-se definitivo.

O modelo de desenvolvimento está apoiado em um tripé de sustentabilidade, que inclui, além do conselho, a elaboração de indicadores de desenvolvimento para Juruti e seu entorno e um fundo financeiro, sempre contando com a participação ampla e democrática da sociedade. Os indicadores estão em fase de elaboração pela FGV-Fundação Getúlio Vargas. Em 28 e 29 de Agosto de 2008 a FGV realizou uma reunião pública em Juruti, com representantes de comunidades, entidades, poder público e empresas, última rodada de discussões e contribuições para consolidar o conjunto de indicadores que servirão para acompanhar esse desenvolvimento. Uma consulta pública pela internet também foi realizada.

### **Bases comunitárias**

Na época da criação do Conselho Provisório, em Fevereiro de 2008, produtores rurais, pescadores, empresários, operários, professores, membros da Prefeitura e da Câmara de Vereadores, além de órgãos públicos e ONGs, aplaudiram a iniciativa. Em seis meses de atividades do Conselho Provisório Juruti Sustentável, os conselheiros conciliaram teoria e prática, elaborando o estatuto, os princípios, a missão e os valores.

A atuação do Conselho Juruti Sustentável como órgão consultivo foi

fundamental no equacionamento tanto de questões mais sérias da comunidade, como algumas ocupações irregulares ocorridas no município no primeiro semestre deste ano, como de iniciativas mais simples – ao apoiar uma campanha sobre lixo em Julho, durante a realização do FESTRIBAL-Festival das Tribos Indígenas de Juruti.

A assembléia geral do Conselho Juruti Sustentável reuniu grande número de participantes: representantes do poder público, da sociedade civil, de instituições, além de lideranças de empresas que atuam em Juruti e convidados que trabalham na promoção do desenvolvimento sustentável do município. Um dos pontos que estarão em discussão é a criação da Rede de Bases Comunitárias. A proposta consiste em uma organização comunitária em pólos, com representantes eleitos pelos próprios moradores.

Moradores de várias comunidades de Juruti também estiveram presentes na reunião. Eles já haviam sido apresentados à proposta de criação da Rede, em reuniões nas próprias comunidades e manifestaram a vontade de participar das discussões sobre o futuro do município.

O Conselho Juruti Sustentável é formado por 15 conselheiros e 15 suplentes, em formato tripartite que abrange o poder público, empresas e sociedade civil.

### **Quem é quem no Conselho Juruti Sustentável**

<b>REPRESENTANTES</b>	
<b>Sociedade Civil</b>	
<b>Titulares</b>	<b>Suplentes</b>

Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Juruti - STTR	Colônia de Pescadores Z-42	
Pastoral da Criança	Associação Beneficente do Bom Samaritano da Assembléia de Deus	
Movimento 100% Juruti	Cooperativa Mista dos Profissionais de Embarcações Marítimas do Lago Juruti Velho - CMPEMJV	
Conselho Tutelar	APRAPANE – Associação dos Produtores Rurais do Assentamento Nova Esperança	
Associação Comercial e Empresarial de Juruti - ACEJ	APRAS – Associação dos Produtores Rurais do Assentamento Socó I	
Comissão de Direitos Humanos	ACOGLEC – Associação Comunitária da Gleba Curumucuri	
Sindicato dos Produtores Rurais	Associação de Mulheres Trabalhadoras de Juruti - AMTJU	
Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção Pesada e Afins do Município de Juruti - SINTCOPEMJ	Associação Amiga das Crianças e Adolescentes - ACA	
Associação dos Deficientes de Juruti - ADJ	Associações Folclóricas – Tribos	
<b>Poder Público</b>		
Prefeitura Municipal	Polícia Militar	
Câmara Municipal	Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará - ADEPARÁ	
Emater	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio	
<b>Empresas</b>		
Alcoa	CNEC Engenharia	SENAI
Camargo Corrêa	GRSA	TMA

Hotel Garcia	CONJUR	ULBRA
--------------	--------	-------

**COORDENAÇÃO GERAL**

Coordenação	Movimento 100% Juruti
Secretaria Geral	Prefeitura Municipal
Tesouraria	Alcoa

**COMITE DE ÉTICA:** Conselho Tutelar, Emater e Camargo Corrêa.

**COMITE FISCAL:** Sindicato dos Produtores Rurais, Câmara Municipal e Hotel Garcia.

## **ANEXO B**

### **AGENDA POSITIVA**

Para promover a melhoria da qualidade de vida a partir de investimentos em infraestrutura, em parceria com a Prefeitura Municipal de Juruti e em acordo com a comunidade, a Alcoa elaborou e implantou a Agenda Positiva. Com investimento de R\$ 50 milhões, o pacote de ações contempla as áreas de infraestrutura rural e urbana, saúde, educação, cultura, meio ambiente, segurança pública e assistência social. É um conjunto de ações voluntárias da Companhia, acordadas diretamente com a comunidade, a partir das audiências públicas que resultaram no licenciamento de implantação da Mina de Juruti.

**Saúde** – Foram construídas Unidades Básicas de Saúde nos bairros Palmeiras e Maracanã, além de Unidades Mistas na Vila Muirapinima ou Juruti Velho, bem como na Vila Tabatinga. Todas as unidades assistenciais de saúde construídas ou reformadas foram mobiliadas, instrumentadas e equipadas com tecnologias médicas. Atualmente, também está em andamento a construção do Hospital Comunitário de Juruti, que será referência no atendimento de média e alta complexidade.

**Segurança e Justiça** – Pela Segurança e Justiça foi reformada e ampliada a Delegacia de Polícia Civil do município e construído o alojamento da Polícia Militar. Para melhoria dos aspectos da Segurança no Trânsito, foi definida uma rota de circulação para os veículos do empreendimento no centro da cidade, reduzindo o fluxo do trânsito nas vias mais movimentadas. Foi construído também o Complexo Judiciário de Juruti, com Fórum e três casas oficiais para juiz, promotor e defensor público.

**Educação e Cultura** – Foi repassado recurso para a Prefeitura Municipal para construção de 16 novas salas de aula em escolas públicas, obras que estão atualmente em andamento.

Para 2010, está prevista na Agenda Positiva a construção da Casa da Cultura de Juruti, que abrigará exposições, oficinas culturais, eventos e também o patrimônio arqueológico municipal.

**Infraestrutura Urbana e Rural** – Na zona rural, entre as obras concluídas se destacam as melhorias ou aberturas de acessos à região do Lago Preto, vicinal do Cipó, vicinal do Socó II, estrada de 17 km até a comunidade Batata, além das pontes do Rio Branco e do Igarapé Santo Antônio. Parte das rodovias PA-257, PA-192 e PA-260 – que dão acesso à área de Beneficiamento da Mina de Juruti – foram asfaltadas, totalizando 55 km de estrada em ótimo estado, melhorando o tráfego de comunitários da região de planalto do município.

Na zona urbana de Juruti, destaque para a contribuição na elaboração do Plano Diretor Participativo do município. Foi construído ainda um microssistema de abastecimento de água no bairro do Bom Pastor, que também recebeu trabalhos de drenagem. Poços profundos foram perfurados no bairro Santa Rita, São Marcos e no centro de Juruti, para fornecimento de água aos habitantes e dois caminhões compactadores de lixo foram doados à Prefeitura.

### **Lista completa de ações da Agenda Positiva:**

#### **Saúde**

- Construção de um hospital referência no atendimento de média e alta complexidade;
- Reforma e ampliação do Hospital Municipal “Francisco Barros”, onde vai funcionar uma unidade mista, um Centro de Atendimento Médico-Ambulatorial e uma Unidade de Internação Materno-Infantil.

- Todas as unidades assistenciais de saúde construídas, ampliadas e / ou reformadas foram mobiliadas, instrumentadas e equipadas com tecnologias médicas;
- Construção de Unidade Mista de Saúde na Vila de Tabatinga;
- Construção e instrumentação de Unidade Mista de Saúde na Vila Muirapinima ou Juruti Velho;
- Unidade Básica de Saúde dos bairros Palmeira e Maracanã;
- Assinatura de convênio para atendimento médico no município de Juruti;
- Construção de laboratório na Secretaria Municipal de Saúde para pesquisas do Instituto Evandro Chagas.
- Convênio para apoio à farmácia básica e reforço na equipe dos profissionais da área de saúde do município (término em 31/12/2008).

### **Educação**

- Construção de escola definitiva do Senai;
- Construção de dezesseis salas de aula para escolas municipais;
- Escola de Ensino Fundamental no Bairro Maracanã – Centro de Formação Técnica

### **Assistência Social**

- Construção de estruturas adequadas da sede do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e manutenção das atividades.

### **Segurança**

- Construção de Complexo Judiciário (Comarca já instalada, incluindo Defensoria);

- Ampliação e adequação da Delegacia de Polícia Civil de Juruti;
- Construção de alojamento da Polícia Militar;
- Segurança no trânsito - definição de rotas de circulação de veículos do projeto no centro da cidade.

### **Cultura**

- Apoio na construção dos galpões para confecção de alegorias e adereços das tribos Munduruku e Muirapinima;
- Apoio ao Festival das Tribos de Juruti;
- Casa de Cultura de Juruti, um espaço dedicado às manifestações da cultura popular jurutiense.

### **Infraestrutura Urbana**

- Contribuição na elaboração do Plano Diretor Participativo do município;
- Construção de um microsistema de abastecimento de água interligado ao do Bairro Bom Pastor que melhorou o abastecimento do bairro e região.
- Drenagem da Tv. Lauro Sodré;
- Drenagem do bairro Bom Pastor;
- Doação de dois caminhões compactadores de lixo;
- Construção de poços nos bairros de Santa Rita;
- Construção de poços nos bairros de São Marcos.

- Construção de um poço no centro da cidade de Juruti;
- Construção de aterro sanitário municipal;
- Ampliação das estruturas do aeroporto da cidade;
- Melhorias em ruas não-pavimentadas da cidade;
- Construção de três poços profundos nos bairros do Centro, Santa Rita e do São Marcos.
- Construção de terminal de passageiros para o aeroporto de Juruti.

### **Infraestrutura Rural**

- Abertura de estrada para acesso à região do Lago Preto;
- Construção de poço na Comunidade Lago Preto;
- Melhoria da ponte do Rio Branco;
- Revitalização da Estrada Vicinal do Cipó;
- Revitalização da Estrada Vicinal do Socó II;
- Construção de ponte sobre o igarapé Santo Antônio;
- Restauração e repasse de recursos em parceria com a Prefeitura Municipal de Juruti para melhoria de estradas vicinais.
- Abastecimento de água (poço, reservatório e captação) na Vila Muirapinima;
- Sede comunitária da Comunidade Jabuti;

- Asfaltamento parcial das PAs 257, 192 e 260 que ligam a cidade de Juruti ao beneficiamento de bauxita da Alcoa.

### **Meio Ambiente**

- Desenvolvimento do Programa de Apoio à Conservação da Biodiversidade da Região Tapajós-Arapiuns em parceria com a ONG Conservação Internacional Brasil (CI-Brasil) para a criação de uma espécie de Corredor da Biodiversidade, ou seja, uma rede de áreas protegidas e outras de uso menos intensivo.
- Aquisição de terrenos às margens do Lago Jará para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente.



**FORMULÁRIO – ENTREVISTAS COM A POPULAÇÃO LOCAL (Aplicadas entre 05 e 12/08/2011)**

Universidade do Estado do Amazonas

Aluna: Natasha Valente Lazzaretti

Trabalho: “A Participação Popular no Licenciamento Ambiental de Projetos de Extração Mineral na Amazônia.”

Orientador: Prof. Dr. Miguel Petrelli Jr.

<b>Nome:</b>
<b>Atividade profissional:</b>
<b>Reside em Juruti há</b>
<b>Se está em Juruti há menos de 10 anos, o que motivou sua vinda para a cidade?</b>
<b>Está ligado(a) a algum movimento social? Se sim, qual?</b>
<b>Quais as principais reivindicações do(s) movimento(s) que participa?</b>
<b>Você participou das reuniões e/ou audiências públicas que antecederam a implantação do projeto de extração mineral? Se sim, quais as principais demandas apresentadas pela população à época?</b>
<b>Essas demandas foram atendidas/consideradas por ocasião da implantação do projeto de extração mineral?</b>
<b>Como é atualmente a relação da população local com a empresa mineradora?</b>
<b>Você tem conhecimento acerca de alguma atividade/benefício que seja proporcionado diretamente pela empresa para a população local atualmente?</b>
<b>Observações:</b>

## ANEXO D

FIGURA 2: Porto de embarque de minério



FIGURA 3: Porto comercial da cidade



FIGURA 4: Pavimentação das ruas da comunidade de Juruti Velho



FIGURA 5: Sede esportiva e social em construção com recursos da ARCOJUVE

