

# **O CONTROLE SOCIAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL – UMA ANÁLISE DO CASO SAMARCO/2015**

## **SOCIAL CONTROL IN ENVIRONMENTAL LICENSING – SAMARCO’S 2015 CASE**

**Gustavo Duarte**<sup>87</sup>

**Matheus Henrique Junqueira de Moraes**<sup>88</sup>

**Samuel Carlos Oliveira Furtado**<sup>89</sup>

### **RESUMO**

Lançando olhos ao desastre ambiental ocorrido em novembro de 2015 no distrito de Bento Rodrigues/MG, o artigo se propõe a debater o licenciamento ambiental das empresas de atividade mineradora, especialmente no que tange ao controle social e participação popular no processo de outorga da licença para exploração mineral. Para tanto, será feita uma análise do licenciamento da SAMARCO, pontuando a participação popular em tal procedimento, perpassando pelas dificuldades no encontro da documentação, em especial devido à grande publicidade do caso e aos possíveis erros que tentaram ser abafados pelas autoridades. Ao final, são sugeridas medidas que podem dar efetividade à participação popular nos processos de licenciamento ambiental.

**PALAVRAS CHAVE:** Licença ambiental. Samarco. Controle social.

### **ABSTRACT**

Looking at the environmental disaster that occurred in November of 2015 in the district of Bento Rodrigues/MG, the article intends to discuss the environmental licensing of mining companies, especially regarding to social control and popular participation in the process of granting the license for mineral exploration. Hence, an analysis of the licensing of SAMARCO will be done, pointing the popular participation in such procedure, going through the difficulties in the documentation research, especially due to the great publicity of the case and the possible errors that the authorities tried to overcome. Finally, it is suggested measures

---

<sup>87</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Lavras (2018).

<sup>88</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Lavras (2018).

<sup>89</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Lavras (2018).

that may give effectiveness to popular participation in the processes of environmental licensing.

**KEYWORDS:** Environmental license. Samarco. Social control.

## 1. INTRODUÇÃO

Desde meados do século XX, a preocupação com o desenvolvimento sustentável tem levado à adoção de medidas de proteção e maior rigor na autorização de atividades que interfiram de forma direta no ambiente. Uma destas medidas é o licenciamento ambiental.

Na lista das atividades econômicas que interferem no ambiente, a mineração é, provavelmente, a mais antiga e consiste na extração de substâncias minerais em jazidas ou depósitos naturais para sua posterior utilização (MPMG JURÍDICO, 2012, p. 6). A mineração nos remete ao período da “Pedra Lascada”, à “Idade do Bronze”, além da grande exploração em terras brasileiras desde a época da colonização até os dias atuais, sobretudo com o ouro, a prata e o minério de ferro.

Todavia, a interferência desmedida ou então não devidamente controlada pode levar a catástrofes inimagináveis. O exemplo mais recente – e que é foco neste trabalho – é o rompimento de duas das três barragens de rejeitos minerais no Município de Mariana, em Minas Gerais, explorada pela mineradora SAMARCO, integrante de uma das maiores mineradoras do Mundo: a Companhia Vale do Rio Doce (MENDONÇA, 2015).

A análise de todos os equívocos jurídicos, estruturais e ambientais que levaram à catástrofe seria demasiadamente profunda. Por isso, preferiu-se focar em um tema bastante questionável no cenário da tragédia: a participação da população na abertura de empreendimentos lesivos ao meio ambiente como forma de controle social da Administração Pública.

Para tanto, pretende-se apresentar resumidamente o procedimento de licenciamento ambiental frente os órgãos públicos e, principalmente, como é a participação e o controle popular em tais licenças, visto que a população é a destinatária direta dos danos decorrentes de tragédias dessa ordem, tal como a de Mariana.

A seguir, será feita uma análise do licenciamento da SAMARCO e a participação popular em tal procedimento, perpassando pelas dificuldades no encontro da documentação, em especial devido à grande publicidade do caso e os possíveis erros que tentaram ser abafados pelas autoridades.

Por fim, pretende-se atribuir sugestões de melhor efetividade da participação popular nos processos de licenciamento ambiental, visto que a coletividade pode contribuir e muito para um aproveitamento sustentável do meio ambiente, que será possível quando o lucro

deixar de ser visto como a única meta pelos empreendedores e pela maioria das autoridades constituídas.

## **2. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

O licenciamento ambiental consiste no “procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (art. 2º, I, da LC 140/2011).

A questão é complexa: um ente – seja ele particular, público ou iniciativa privada com subvenções públicas – interferirá diretamente em um patrimônio que é de todos os cidadãos, para obtenção de lucros. Desse modo, é fundamental que o Estado exerça uma fiscalização prévia, para que não haja prejuízos e danos ao bem que cabe a ele e à sociedade proteger.

Nestes termos, dispõe o art. 225 da CF/88:

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.

(...)

**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;** (Grifo nosso)

Além da Constituição, o Licenciamento também encontra fundamento na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81 – PNMA) e pela sua regulamentação no Decreto 99.274/90, além da Lei Complementar 140/2011, do Código de Mineração (Decreto-Lei 227/67) e de disposições específicas para cada atividade econômica. Em Minas Gerais, também merece destaque a promulgação da Lei 21.972/16, já após o acontecido em Mariana.

Devido à complexidade do tema e a abrangência do presente trabalho, será apresentado brevemente o processo de licenciamento ambiental para atividades mineradoras, que é a desenvolvida pela Samarco em Bento Rodrigues/MG.

### **2.1. Licenciamento ambiental da mineração**

O licenciamento é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, IV, PNMA).

Por ser um procedimento administrativo, deve respeitar disposições normativas

anteriores e que dispõem de requisitos objetivos, visto que é um ato vinculado. Com isso, verifica-se a importância da burocracia no licenciamento ambiental, evitando decisões meramente políticas e/ou econômicas que favoreceriam Governos, Agentes Públicos e Políticos e também grandes empreendimentos<sup>90</sup>.

Em regra o procedimento engloba três etapas: a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO) (MPMG JURÍDICO, 2012, p. 27 - 28). A licença prévia é provisória, para que se realizem os estudos para a implementação da atividade; a de instalação autoriza a implementação do empreendimento ou atividade; e, por fim, haverá a licença para operação, que será concedida a partir dos resultados das licenças anteriores, devendo as medidas de compensação ambiental serem devidamente adotadas.

A mineração constitui um bem da União (art. 20, IX, da CF/88) e, por isso, possui algumas particularidades. Para se iniciar uma atividade de mineração, o empreendedor deve realizar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e apresentá-los ao Departamento Nacional de Pesquisa Mineral (DNPM), que autorizará a Prospecção Mineral. Ou seja, a realização de pesquisas se ali realmente há minérios e as possibilidades de sua extração, e conseguirá, no caso de Minas Gerais, pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), a Licença Prévia (BRASIL, 2011).

Em seguida, será apresentado ao DNPM o Relatório da Pesquisa Mineral e também o Plano de Aproveitamento Econômico (PAE), que conterà todas as medidas que deverão ser tomadas em relação às mudanças que acontecerão com a instalação do empreendimento. Após, será concedida a Licença de Instalação, também pela Semad.

Por fim, haverá a fase de operação da mina, em que haverá a Licença de Operação e também a devida fiscalização, tanto pela Semad, quanto pelo Ibama, Polícia Ambiental e outros órgãos ambientais, além de toda sociedade. Todavia, dentre as falhas nesse procedimento, está a precária participação popular<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> A Burocracia é um Modelo de Administração Pública que visa combater o patrimonialismo, no qual bens públicos e particulares se confundiam. O modelo burocrático provém dos ensinamentos da racionalidade Weberiana, na qual os atos devem ser previstos em diretrizes pensadas racionalmente e já estabelecidas antes da sua realização. Com isso, no caso dos licenciamentos ambientais, o Estado não pode (ou não poderia) permitir que atividades econômicas lesem o meio ambiente por critérios políticos ou irracionais, já que existem padrões que devem ser preenchidos e só assim será concedida a autorização. PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 3 Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p.58-67.

<sup>91</sup> Para maiores informações acerca do procedimento de mineração: MPMG Jurídico. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Edição Especial: Guia Técnico de Mineração. Belo Horizonte: Fundação Alexander Brandt, 2012. e MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Manual de Normas e Procedimentos para Licenciamento Ambiental no Setor de Extração Mineral** [online]. Brasília: 2011. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa\\_pnla/arquivos/MANUAL\\_mineracao.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/arquivos/MANUAL_mineracao.pdf)> Acesso em

### 3. O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Conforme exposto, o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo realizado por órgãos do Poder Estatal e, por isso, está submetido ao Controle da Administração Pública.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro,

Pode-se definir o Controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico (DI PIETRO, 2015, p. 879).

As formas de Controle estão profundamente relacionadas com o Modelo de Administração Pública adotado, sobretudo no que tange ao controle social, que é o exercido pelos cidadãos, pelos verdadeiros titulares do poder, que apenas elegem representantes para administrar os bens públicos<sup>92</sup>.

A partir de 1988, a Administração Pública passa a ter que levar em conta, de modo realmente efetivo, as questões ambientais na tomada de decisões, visto que todos os cidadãos passam a estar fiscalizando as licenças, evitando assim as concessões baseadas em interesses políticos ou econômicos.

Patrick de Araújo Ayala, a partir de Joaquim José Gomes Canotilho, argumenta que o Estado Democrático de Ambiente deve levar à uma abertura do Estado, com todos os cidadãos tendo acesso a informações relativas às decisões ambientais e, mais do que isso, devendo participar dessas decisões, dentre os quais se enquadram o procedimento de licenciamento ambiental. Nessa mesma direção, afirma que a tutela do ambiente não pode ser uma função estatal, mas de todos, visando atingir à democracia (AYALA, 2011, p. 47 – 49).

Havendo o controle social, a Administração Pública realmente cumprirá seu papel que é, como o nome demonstra, a administração da coisa pública e não a usurpação do seu

---

04 dez. 2016.

<sup>92</sup> No patrimonialismo, nem se questiona formas de controle porque os bens particulares e públicos e todas as decisões tomadas pelo “Grande Pai” são inquestionáveis; na burocracia, conforme já relatado na explicação do licenciamento, o controle é prévio, principalmente na lei, só que é restrito aos conhecedores da administração, de modo que o povo poucas vezes consegue compreender o que se passa, exercendo uma fiscalização muito singela. Por fim, a transparência do gerencialismo já leva a uma posição de controle, agora após a realização do ato, pelos meios administrativos e judiciais, pois a publicidade das decisões permitem que sejam questionadas. Todavia, há vários problemas no controle neste último modelo, ligados aos resquícios de linguagens técnicas e tentativas de evitar a chegada dos “controladores” até os atos. Para mais detalhes: PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 3 Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

objetivo, que leva em consideração nas decisões os interesses particulares e o lucro a qualquer custo.

Outro argumento acerca da importância do controle popular é o da inibição da degradação do ambiente que vem do próprio Estado. Muito se fala da atividade econômica dos particulares e o Estado atuando como partícipe aprovando projetos de intervenção ou deixando de fiscalizar. Contudo, muitas vezes, o Estado empreende obras sob a justificativa do “interesse público”, a custa da sustentabilidade do meio ambiente. Uma contradição que, apesar de absurda, por vezes acontece (BENJAMIN, 2012, p. 141 – 143).

Nesse mesmo sentido, afirma Patrick de Araújo Ayala:

Logo, é possível extrair da norma reconhecedora da tutela ambiental, como valor essencial da sociedade, um potencial poder processual de participar do processo decisório administrativo ou ingressar em juízo em favor próprio ou de outros beneficiários.

Isso porque os direitos e obrigações constitucionais só tem sentido na medida em que podem ser implementados e usados. **Sem a possibilidade de questionamento coletivo, administrativo e judicial, dos comportamentos degradadores de terceiros, qualquer garantia dada ao cidadão estará gravada com o símbolo da infecundidade e ineficácia do discurso jurídico.** (grifo nosso) (AYALA, 2011, p. 49).

Ao relatar a ineficácia do discurso jurídico, o autor supracitado se refere a um problema que muitas vezes acontece no controle social, sobretudo nos de licenciamento ambiental, que é a camuflagem da participação social, de modo que esta aconteça apenas formalmente, como uma etapa burocrática a ser cumprida.

### 3.1. O EIA e o RIMA

Segundo Edis Milaré,

O objetivo central do Estudo de Impacto Ambiental é simples: evitar que um projeto (obra ou atividade), justificável sob o prisma econômico ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, revele-se posteriormente nefasto ou catastrófico para o meio ambiente. Valoriza-se, na plenitude, a vocação essencialmente preventiva do Direito Ambiental, expressa no conhecido apotegma: é melhor prevenir do que remediar (MILARÉ, 2011, p. 200).

Assim, ao se instalar uma atividade econômica que lese o “bem comum de todos”, faz-

se necessário o Estudo de Impacto Ambiental, permitindo assim que a intervenção no meio ambiente não ocorra de maneira desmedida ou sem qualquer limitação. A relação com o princípio da prevenção é inquestionável<sup>93</sup>.

Confundir o EIA com o RIMA é algo comum, sobretudo para leigos. Em breves palavras, o primeiro consiste em uma abordagem mais técnica, abrangendo todo contexto do ambiente, de modo a permitir (ou não) a viabilidade da instalação daquele empreendimento naquele local. Por sua vez, o relatório são os resultados obtidos pelo estudo, devendo estar a disposição de todos os cidadãos, principalmente os que serão afetados com a instalação do projeto (MILARÉ, 2011, p. 494 - 497).

Durante a realização do EIA, uma das etapas fundamentais é a realização das audiências públicas, que permitem escutar a população da região que terá sua vida totalmente modificada com a implementação do projeto.

Tal previsão da participação popular se encontra no Princípio 10 da Declaração do Rio, firmado pela grande maioria das nações em 1992, durante a Conferência RIO-92:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é **assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados**. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a **oportunidade de participar dos processos decisórios**. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos (ONU, 1992, p. 2).

Não resta dúvida acerca da importância e da necessidade de se ouvir a população na tomada de decisões acerca de processos decisórios, visto que são esses cidadãos que sofrerão diretamente os impactos favoráveis e desfavoráveis decorrentes daquela atividade.

A participação popular nos processos de licenciamento ambiental acontece dentro do EIA e por meio de audiências públicas, que são obrigatórias para concessão de licenças e são

---

<sup>93</sup> O princípio se relaciona com o dever atribuído à sociedade e ao Estado de proteger o ambiente, dentre outras maneiras, por meio da prevenção de atitudes depredadoras ou que possam levar a sua destruição. Patrick Ayala, no livro **Devido processo ambiental e o direito fundamental ao meio ambiente** aponta que esta também é uma nova função do Estado, garantindo a segurança e direcionando sua atuação para o futuro, permitindo que a sociedade sobreviva nos tempos atuais e também que se previna para que tragédias não destruam a vida no globo.

reguladas pela Resolução 09/87 do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), em âmbito nacional, e pela Deliberação 12/94 do COPAM (Conselho de proteção do Meio Ambiente de Minas Gerais), em esfera estadual.

Entretanto, ao invés de ser a solução e o canal de participação da sociedade na tomada de decisões, as audiências públicas muitas vezes são realizadas com pouca ou nenhuma divulgação. Ou então, elas acontecem de modo totalmente incoerente com a situação dos membros da sociedade que ali participam, com emprego de vocabulário demasiadamente técnico.

Aliado a isso, os relatórios ambientais, que deveriam estar à disposição de qualquer cidadão, por vezes são ocultados ou elaborados com diretrizes que inibem qualquer fiscalização por parte da sociedade. Assim fica fácil realizar uma etapa do procedimento e depois disponibilizar para os cidadãos, que pouco entenderão e presumirão que está tudo correto e verdadeiro, já que os atos administrativos possuem presunção de veracidade (DI PIETRO, 2015, p. 241).

Por fim, há que se ressaltar a falta de interesse da própria população em participar de tais medidas, notadamente pela descrença em contradizer os grandes empreendedores e também por acreditarem em ilusões e propostas de emprego e melhoria de vida que são apresentadas no momento da implementação de um grande projeto.

#### **4. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA SAMARCO**

No intento de exemplificar como se dá o controle popular da administração nos processos de licenciamento ambiental, utiliza-se, aqui, de um caso bastante emblemático, qual seja o desastre ambiental ocorrido em 05 de novembro de 2015, no distrito da cidade mineira de Mariana, Bento Rodrigues.

Na ocasião, uma das barragens da mineradora Samarco em Bento Rodrigues, a barragem de Fundão, se rompeu, despejando mais de 60 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração sob o rio Doce, afetando não só a comunidade local, ora soterrada pelo mar de lama, mas todo o ecossistema deste que é um dos mais importantes rios brasileiros, desde o local do desastre, em Minas Gerais, até à foz do rio Doce no Espírito Santo. Também o litoral baiano foi afetado pela lama de rejeitos (MANSUR, 2016).

Após o desastre, diversas frentes investigativas foram lançadas, dirigidos principalmente pela Polícia Federal, pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Em face da extensão do dano ambiental, social e histórico cultural causado pelo desastre, as operações deveriam ser rápidas, a fim de identificar as possíveis causas do desastre, a fim de que fossem responsabilizados, civil, penal e administrativamente,



os agentes, que devem reparar, o quanto antes e da melhor forma possível, esse que foi o maior desastre ambiental do Brasil (LOBATO, 2015).

Durante os mais diversos procedimentos investigativos verificou-se que inúmeras foram as falhas que causaram o desastre. Além da negligência da mineradora em relação às condições e capacidade das barragens (BARRAGEM, 2016), o processo de licenciamento ambiental de uma das barragens da mineradora estava irregular, qual seja a barragem de Santarém (CHEREM, 2015), barragem esta que recebeu a lama advinda de Fundão, tendo a crista danificada, causando o transbordo.

Ainda, as investigações do Ministério Público de Minas Gerais apontam para o fato de que a licença ambiental prévia concedida no ano de 2007 pelo Estado de Minas Gerais à Samarco para a construção da barragem de Fundão foi irregular, visto que a mineradora não apresentou um documento importante exigido nessa etapa: o projeto executivo, documento previsto com todos os detalhes técnicos sobre a construção da barragem (MP APONTA, 2016).

Corroborar essa informação o fato de que laudos técnicos de auditoria da barragem de Fundão demonstraram, por três anos seguidos, que esta não atendia aos padrões ideais de estabilidade da estrutura de rejeitos, principalmente no que tange ao escoamento da água retida na barragem (HERDY, 2016).

Diante desse cenário, muitos são os questionamentos que pairam no ar. Além das incertezas quanto à extensão dos danos, quem são os responsáveis, e quais as medidas cabíveis de responsabilização? Por que a licença ambiental foi concedida irregularmente? E as inspeções obrigatórias, foram feitas? Com relatórios em mãos que comprovavam o alto risco do funcionamento da barragem de fundão, qual foi a postura do órgão competente? E por fim, não menos importante: qual a responsabilidade da sociedade perante tal ocorrido? Onde esteve a sociedade que não procedeu ao devido controle da administração pública? E agora, como ela se posiciona e atua?

#### **4.1. O processo de licenciamento ambiental em Minas Gerais e a participação popular.**

Para responder alguns das questões acima dispostas, especificamente aquelas que dizem respeito à participação e controle popular da administração pública, especialmente no que tange a concessão de licenças ambientais, é necessário identificar quais espaços institucionais estão abertos à atuação mais próxima e efetiva da sociedade civil.

A competência para a concessão de licenças ambientais no Estado de Minas Gerais é dividida entre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (Semad) e o Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam), nos termos da

lei 21.972/16, que instituiu diversas mudanças no processo de licenciamento ambiental.

A par das críticas à nova legislação (PL QUE FLEXIBILIZA, 2015) é necessário ressaltar que conforme a legislação vigente à época, a concessão de licença ambiental à Samarco cabia ao Copam, que continua competente para decidir quanto à aprovação de atividades de alto risco poluidor. Desta feita, foca-se aqui na atuação e composição deste órgão.

O Copam é um órgão normativo, colegiado, consultivo e deliberativo (MINAS GERAIS, 2016), subordinado à Semad, e tem por finalidade deliberar sobre as diretrizes estaduais de conservação do meio ambiente e dos recursos ambientais, bem como sobre a aplicação correta da legislação de proteção ambiental.

Estruturado enquanto conselho, o Copam é composto por diversas entidades e associações, que, em tese, representam a pluralidade de pensamentos e interesses da sociedade. Idealmente, então, a composição plenária do Copam é um espaço institucionalizado que garante a participação e o controle popular nos/dos atos que dizem respeito à gestão do meio ambiente estadual.

Todavia, ao se lançar olhos à composição plenária do Copam (MINAS GERAIS, 2015), verifica-se que não é bem assim que ocorre. Das instituições da sociedade civil que compõe o conselho apenas algumas poucas vozes são dissonantes à histórica postura depredatória do meio ambiente. Ademais, não há previsão de participação de cidadãos que não sejam ligados a entidades e organizações.

Sendo assim, apesar de se basear na gestão democrática do meio ambiente e dos recursos minerais, o Copam não cumpre estritamente com esse valor, não deixando de ser mais um espaço onde o controle popular da administração pública acontece formalmente, sem ser um espaço de atuação efetiva da população.

Por outro lado, um ponto importante de se pensar é a histórica omissão da população em se envolver mais de perto da vivência política, exercendo efetivamente o seu papel de cidadão.

Conforme relatado pelo MPMG, foram identificadas falhas no processo de concessão da licença prévia. Como dito em tópico anterior, é justamente nessa etapa que acontecem as audiências públicas, para exposição e debate sobre o EIA e o RIMA. Sendo assim, questiona-se: Quantas são as pessoas que, preocupadas com as atividades mineradoras naquela localidade, acompanharam e participaram das audiências públicas prévias a implantação da mineradora em Bento Rodrigues?

Se por um lado o Estado peca em não proceder ao incentivo da participação popular, por

outro é a própria população também responsável por não se posicionar, por fazer-se inerte frente a situações que podem causar danos irreparáveis ao patrimônio ambiental e histórico-cultural do estado.

#### **4.2. Ocultando os rastros: o Estado nota 10 em transparência e a (in)viabilidade do controle popular no desastre em Bento Rodrigues.**

Questão nevrálgica à temática do controle popular da administração pública, a transparência nos atos e ações administrativas e o acesso a informações oficiais é um dos pontos mais obscuros quando se trata do processo de licenciamento ambiental em Minas Gerais, o que fere objetivamente o princípio da publicidade, disposto no art. 37 CF/88 e regulamentado pela lei federal 12.527/11, a lei de acesso a informação.

Paradoxalmente, a Controladoria Geral da União divulgou dias após o desastre em Bento Rodrigues a segunda edição da Escala Brasil Transparente (COUTINHO, 2015), no qual o Estado de Minas Gerais aparece com a nota 10, no que tange a regulamentação da lei de acesso a informação<sup>94</sup>.

Entretanto, basta um rápido acesso ao sítio eletrônico da Semad, órgão hierarquicamente superior ao Copam, para se verificar que não se encontra nenhuma funcionalidade que direcione o cidadão a um banco de dados que contenha documentos pertinentes as licenças ambientais em Minas Gerais. Sequer o RIMA dos empreendimentos de exploração ambiental, tais como a mineração, são disponibilizados no site da Semad.

Pontua-se que, efetuando pesquisa na plataforma Google, é possível encontrar apenas documentos esparsos<sup>95</sup> que, em tese, são referentes às barragens da Samarco em Bento Rodrigues. Ocorre que sem a devida verificação de sua oficialidade e de sua relação com o procedimento de licenciamento ambiental, se tornam um tanto irrelevantes e não ajudam o cidadão que busca por informações.

Nesse sentido, é certo dizer que tais fatos são um patente obstáculo ao exercício da cidadania e do controle popular da administração pública.

### **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: FORMAS DE TORNAR EFETIVO O INTERESSE E A PARTICIPAÇÃO POPULAR**

Os obstáculos à efetivação da participação popular estão indubitavelmente visíveis no caso em tela. Aos olhares mais críticos ficou clara a revolta e comoção social posterior ao

---

<sup>94</sup> O relatório pode ser acessado através do link: <[http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id\\_relatorio=9](http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=9)>.

<sup>95</sup> Os documentos a que se referem podem ser encontrados nos links que seguem, com exceção do último: <<http://www.semاد.mg.gov.br/images/stories/Robson/Vehas2010/11.1-samarco-mineracao-pu.pdf>>; <[http://www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/URCS\\_SupramCentral/RioVelhas/84/parecer-vista-samarco.pdf](http://www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/URCS_SupramCentral/RioVelhas/84/parecer-vista-samarco.pdf)> e <[http://giaia.eco.br/wp-content/uploads/2015/11/PARECER-UNICO-N%C2%BA-262-2013.-PROTOCOLO-1782789-2013\\_Samarco.pdf](http://giaia.eco.br/wp-content/uploads/2015/11/PARECER-UNICO-N%C2%BA-262-2013.-PROTOCOLO-1782789-2013_Samarco.pdf)>. A busca e acesso aos documentos foi efetuada em 01 fev. 2017.

rompimento das barragens - e conseqüente aniquilação do ecossistema do Rio Doce -; ao passo que, preteritamente ao acontecimento, pouco ou nada se escutava sobre as irregularidades no processo de licenciamento. Isso, embora os fatos tenham sido caracterizados como uma “tragédia já anunciada” (WOOD JR., 2015).

De fato, a maneira como se tem deliberado nos órgãos colegiados, a exemplo do Copam, e a tecnicidade do processo de licenciamento ambiental colaboram para o afastamento da população no controle prévio da Administração Pública quando o assunto é meio ambiente, ainda que não apenas neste. A “crise da lei”, trabalhada por António Hespanha, se materializa até o notável ponto de desinteresse dos administrados em relação às decisões tomadas pelos agentes de deliberação em sentido estrito<sup>96</sup>.

Sobre esta crise, Hespanha escreveu que há quem vê na “crise da legalidade” um tipo de manifestação dos “limites de eficiência” do *Welfare State*. Para o autor,

A intervenção política de regular a sociedade a partir do Estado teria levado a que este fosse obrigado a alargar enormemente sua acção, nomeadamente no domínio das relações sociais e económicas. E, em contrapartida, o desejo de garantir os direitos individuais contra os abusos desta intervenção, teria obrigado a pôr de pé uma série correspondente de mecanismos de controlo. Ora os modelos disponíveis de acção do Estado, bem como os do seu controlo, eram os do oitocentista Estado de Direito: a vontade estadual de agir devia estar expressa pela lei, o mecanismo de acção do Estado devia ser o “due process” estabelecido na lei, aos interesses particulares a proteger deviam corresponder direitos tutelados por lei. A lei acabava por estar no princípio e no fim de toda a acção política, quer ela fosse iniciada pelo Estado, quer pelos cidadãos (HESPANHA, 1993, p. 11 – 12).

No campo das obviedades está a legalidade como princípio basilar do Direito Administrativo, o que torna este ramo jurídico especialmente exposto e vulnerável à “crise da lei”. Nesse sentido, há quem defenda como solução à referida crise “o retorno à economia liberal e a substituição da lei pela ‘mão invisível’ do mercado” (HESPANHA, 1993, p. 12). De modo categórico, pode-se afirmar que esse não seria o remédio adequado ao problema específico que neste texto tem sido exposto; qual seja, o desinteresse da população no controle prévio das decisões a serem tomadas pela Administração Pública. Isso porque, como já

---

<sup>96</sup> Entende-se, aqui, que deliberação é todo o processo democrático de discussão e aperfeiçoamento das tomadas de decisão e não tão somente a própria tomada de decisão (conceituada, por nós, como deliberação em sentido estrito). Isso é corroborado por Avritzer em: AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2016.

exposto, a própria interferência do mercado nos espaços de tomadas de decisões – a exemplo da elaboração do EIA – é um desincentivo à participação da população nestes lócus.

O que ocorre é que em meio a tecnicismos, argumentos de autoridade, manipulação midiática e a própria lei, os cidadãos sentem-se contraproducentes no processo deliberativo de proteção ao meio ambiente. Ora, se mesmo os povos indígenas tradicionais – que vivem e costumam exortar a natureza – são pouco escutados<sup>97</sup> nas decisões governamentais relacionados ao tema ambiental, imaginemos um “cidadão comum” pouco experiente no assunto. Aliás, tentemos imaginar que este cidadão fosse um morador da cidade de Mariana, interessado, embora desconhecedor do assunto, em saber sobre os possíveis impactos que as barragens da Samarco poderiam causar em seu lar. Provavelmente, este exercício de reflexão levaria a uma conclusão não alinhada aos .

### **5.1. Algumas propostas, singelas, mas necessárias.**

É nessa toada que há que se fazer algumas propostas de soluções para uma maior atratividade da participação social nos ambientes de construção de decisões ambientais.

Primeiramente, “as ONGs podem servir de alternativas a instituições democráticas frágeis ou inadequadas, de caminhos para diálogos mais inclusivos e de difusores de informações sobre atividades e questões pertinentes ao sistema internacional” (GEMMIL, BAMIDELE-IZU, 2005, p. 99) e, obviamente, ambiental. Essa proposta assenta-se em bases paradigmáticas muito simples: uma ONG, geralmente, agrega mais poder político e oportunidade de expressão vinculativa quando comparada a um particular individualmente. Afinal, “as ONGs e outros grupos da sociedade civil não são apenas atores na governança, mas também a força propulsora que impulsiona” (GEMMIL, BAMIDELE-IZU, 2005, p. 99).

Em segundo ponto, é fundamental que as audiências públicas nos processos de licenciamento ambiental adotem outro formato, mais inclusivo e acessível. Por exemplo, que se tome um tom mais claro durante as reuniões, desraigado, o quanto possível, de tecnicismos e argumentos de autoridade. Ademais, a disponibilização prévia dos documentos a serem debatidos é elemento motivador da participação social nestes ambientes de deliberação.

A terceira proposta assenta-se no Decreto 8.243/2014, que implementa a Política Nacional de Participação Popular, existente no contexto de permitir uma maior participação da sociedade nas decisões da Administração Pública e também no exercício dos atos. Recheado de polêmicas na sua publicação e aprovação pelo Congresso Brasileiro, a intenção de permitir maior acesso das camadas populares ao centro das decisões é visto como

---

<sup>97</sup> Vide toda a história envolvendo a aprovação do Código Florestal ou mesmo da construção da Usina de Belo Monte.

introdução ao “Direito Bolivariano”, com traços comunistas.

Todavia, a dificuldade na pertinência deste Projeto de participação social é a mesma que impede que a sociedade participe efetivamente no controle do licenciamento ambiental: os interesses dos detentores do poder (SÍGOLO, MASCARENHAS, 2012). Tomar decisões democráticas é algo complexo, que demanda tempo e que afronta diretamente os interesses econômicos dos empreendedores. Ao permitir que os ribeirinhos, as populações tradicionais e todos aqueles que sofrem com o projeto opinem e ajudem na decisão de implementação, as chances de recusa são maiores, ou, pelo menos, é muito mais difícil conseguir a aprovação das pautas.

Por fim, como proposta mais relevante apresenta-se, aqui, a transparência como ferramenta essencial para tornar mais efetivo o interesse e a participação popular no controle (principalmente prévio) da Administração Pública em relação aos processos de licenciamento ambiental. É possível afirmar que a “crise da lei”, de Hespanha, de fato existe e é um obstáculo para esses intentos. No entanto, afastar a legalidade e o legalismo, por estarem no âmago de uma crise, dos procedimentos de participação popular não é a solução. Não é, essencialmente, o excesso de legalidade, mas sim a falta de transparência, que tornam os processos de licenciamento ambiental restritos a pequenos grupos “detentores do poder e do conhecimento necessário para tanto”.

É nessa medida que este texto sintetiza uma sociedade, embora aparentemente utópica, incentivadora de uma população ativa e participativa no controle social, especialmente quando se fala de licenciamento ambiental, que é prévio aos possíveis danos que ocorrem. Esta sociedade se pautaria: em grupos organizados, como ONGs, realizando essa inclusão da sociedade civil nos lócus deliberativos; na fomentação de audiências públicas que privilegiem a inclusão de pessoas leigas nos processos de decisão; na aprovação de leis (ainda que em um sistema de “crise da lei”) que garantam formas de participação social; e, finalmente, na transparência durante os processos de construção das decisões.

Ressalta-se que propor educação de qualidade que ensine cidadania e luta, efetivação e controle da aplicação por/de direitos pelos administrados, desde aos indivíduos mais novos até aos mais velhos, pode ser interpretado como “clichê”, mas é uma obviedade que necessita se materializar. Será, assim, a partir desse conjunto de ações que se poderá ver um controle social efetivo no licenciamento ambiental.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2017.

AYALA, Patrick de Araújo. **Devido processo ambiental e o direito fundamental ao meio ambiente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BARRAGEM tinha mais lama que o informado por Samarco, diz projetista. 2016. In **G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/2016/01/barragem-tinha-mais-lama-que-o-informado-por-samarco-diz-projetista.html>>. Acesso em 25 fev. 2017.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. In CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5 Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Manual de Normas e Procedimentos para Licenciamento Ambiental no Setor de Extração Mineral** [online]. Brasília: 2011. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa\\_pnla/arquivos/MANUAL\\_mineracao.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/arquivos/MANUAL_mineracao.pdf)> Acesso em 04 dez. 2016.

BRASIL. Portal do Planalto – Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Planalto. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 23 de mar. 2017.

BRASIL. Portal do Planalto – Presidência da República. Leis. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981: dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm)>. Acesso em 21 fev. 2017.

CHEREM, Carlos Eduardo. Licença de 2ª barragem em MG que ruiu estava vencida havia mais de 2 anos. 2015. In **UOL**. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/11/11/licenca-de-2-barragem-em-mg-que-ruiu-estava-vencida-havia-mais-de-2-anos.htm>>. Acesso em 25 fev. 2017.

COUTINHO, Mateus. Controladoria-Geral da União divulga a segunda etapa edição da Escala Brasil Transparente, confira na íntegra. 2015. In **Estadão**. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/veja-o-ranking-dos-estados-e-cidades-mais-transparentes-do-brasil/>>. Acesso em 05 mar 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28 Ed. São Paulo: Atlas, 2015

GEMMIL, Barbara; BAMIDELE-IZU, Abimbola. O papel das ONGs e da sociedade civil na governança ambiental global. In: ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H (orgs.). **Governança ambiental /global: opções e oportunidades**. Tradução de Assef Nagib Kfourri. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005. p 89-113.

HERDY, Thiago. Laudos apontam falhas em barragem da Samarco nos últimos 3 anos. 2016. In **O Globo**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/laudos-apontam-falhas-em-barragem-da-samarco-nos-ultimos-3-anos-18196478>>. Acesso em 28 fev. 2017.

HESPANHA, António Manuel. Lei e Justiça: História e Prospectiva de um Paradigma. In: HESPANHA, António Manuel. **Justiça e Litigiosidade: História e Prospectiva**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993. p. 7-50.

IBAMA. **Processo de Licenciamento Ambiental.** Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/licenciamento-ambiental/processo-de-licenciamento>> Acesso em 03 fev. 2017.

LOBATO, Paulo Henrique. Rio Doce é o retrato da maior tragédia ambiental do Brasil. 2015. In **Estado de Minas.** Disponível em: <[http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2015/11/22/interna\\_gerais,710391/rio-doce-e-o-retrato-da-maior-tragedia-ambiental-do-brasil.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2015/11/22/interna_gerais,710391/rio-doce-e-o-retrato-da-maior-tragedia-ambiental-do-brasil.shtml)>. Acesso em 21 fev. 2017.

MANSUR, Rafaela. Lama de barragem chega ao litoral sul da Bahia. 2016. In **O tempo.** Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/cidades/lama-de-barragem-chega-ao-litoral-sul-da-bahia-1.1208207>>. Acesso em 20 fev. 2016.

MENDONÇA, Heloísa. Barragem se rompe em Minas e deixa mortos e dezenas de desaparecidos. 2015. In **El País.** Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/05/politica/1446760230\\_611130.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/05/politica/1446760230_611130.html)>. Acesso em 20 fev. 2017.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco.** 7 ed. Rev, Atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 200.

MINAS GERAIS. **Lei 21.972/2016, de 21 de jan. 2016. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema – e dá outras providências.** Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21972&comp=&ano=2016>>. Acesso em 02 mar. 2017.

MINAS GERAIS. Secretaria De Estado De Meio Ambiente E Desenvolvimento Sustentável. **Regularização ambiental – Autorização de funcionamento (AFF).** Disponível em: <<http://www.meioambiente.mg.gov.br/regularizacao-ambiental/autorizacao-de-funcionamento-aaf>> Acesso em: 09 fev. 2017.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Sancionada Lei que reformula licenciamento ambiental.** 2016. Disponível em: <<http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/1/2750-sancionada-lei-que-reformula-licenciamento-ambiental>>. Acesso em 05 mar. 2017.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Composição do Plenário do COPAM – Mandato 2013 - 2016.** 2015. Disponível em: <[http://www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/2015\\_ARQUIVOS/COPAM/Estrutura/291215/291215-f-maling-site-plenario-do-copam.pdf](http://www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/2015_ARQUIVOS/COPAM/Estrutura/291215/291215-f-maling-site-plenario-do-copam.pdf)>. Acesso em 04 mar. 2017.

MP APONTA falta de projeto executivo de barragem em fase inicial de licença. 2016. In **G1.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/2016/01/mp-aponta-falta-de-projeto-executivo-de-barragem-em-fase-inicial-de-licenca.html>>. Acesso em 26 fev. 2017.

MPMG Jurídico. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.** Edição Especial: Guia Técnico de Mineração. Belo Horizonte:Fundação Alexander Brandt, 2012.

ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Rio de Janeiro: 1992. Disponível em: < <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>> Acesso em 25 Fev.



2017.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 3 Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 58 - 67.

PL QUE FLEXIBILIZA licenciamento ambiental em MG é aprovado. 2015. In **G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2015/11/pl-que-flexibiliza-licenciamento-ambiental-em-mg-e-aprovado.html>>. Acesso em 04 mar 2017.

SÍGOLO, Vanessa Moreira; MASCARENHAS, Thais Silva. Participação Popular, Espaço Público e Autogestão: participation, public space and self-management. In: **Cadernos Gestão Social**, Salvador, V.3, n.1, p. 101-120, jan/jun 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/viewArticle/212>>. Acesso em: 06 mar. 2017.

WOOD JR. Thomaz. Mais uma tragédia anunciada: as causas de catástrofes como a da Samarco não são misteriosas. 2015. In **CartaCapital**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/880/mais-uma-tragedia-anunciada>>. Acesso em 07 mar. 2017.