

# AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

## Legitimação e correção das técnicas pelas vozes

SAMUEL GIOVANNINI CRUZ GUIMARÃES\*

### SUMÁRIO

1. Introdução. 2. As bases legais e os dois princípios democráticos da audiência pública no licenciamento ambiental. 3. Legitimidade e legitimação no licenciamento ambiental. 4. O RIMA de 2005 e a contradição interna do licenciamento ambiental. 5. Conclusões sobre competências, critérios de análise e participação nas audiências públicas.

**RESUMO:** Este trabalho objetiva responder até que ponto o licenciamento ambiental poderia corresponder ou considerar a opinião pública, seus questionamentos e incertezas expressos na audiência pública. Por meio da análise de um amplo conjunto de dispositivos legais pertinentes às audiências no processo de licenciamento, bem como do uso de balizas interpretativas da filosofia, da teoria da constituição e do direito ambiental, aponta-se os princípios que justificam e que devem nortear as audiências públicas, além dos requisitos necessários para seu melhor aproveitamento durante o processo de licenciamento. Um caso utilizado a título de exemplo foi o desastre de Mariana em 2015, decorrente do rompimento da Barragem do Fundão da Samarco/Vale/BHP Billiton, a partir do qual se faz a análise de um dos Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) apresentados pela Samarco. Conclui-se que devem ser critérios de pertinência técnica dos EIA e RIMA a abordagem profunda dos riscos graves, evitáveis e inerentes ao empreendimento ou atividade; a proposição detalhada das estratégias que serão empregadas para evitar tais riscos e para enfrentar eventuais acidentes que os materializem; o emprego, na análise dos textos, da ideia de equilíbrio/proporcionalidade entre o modo de abordagem dos pontos positivos e negativos, pois, especialmente no RIMA a maior imparcialidade possível deve sempre ser buscada. A audiência pública não deve vincular, mas deve ser uma das principais variáveis a influenciar a formulação da decisão final no licenciamento ambiental.

Palavras-chave: licenciamento ambiental; audiência pública; democracia.

---

\* Advogado. Pós-graduando em Direito UFMG.

## 1. INTRODUÇÃO

Os rompimentos das barragens de rejeitos na história recente de Minas Gerais fomentaram na população uma maior incerteza e temor diante dos riscos dessas barragens. Portanto, questiona-se: atendendo-se ao princípio da participação e ao princípio da precaução ambiental, até onde o licenciamento poderia corresponder ou considerar a percepção do público e suas incertezas que se expressam na audiência pública. Afinal, até onde a incerteza das comunidades pode influenciar a decisão do órgão licenciador? E esta decisão, na forma como ocorreu, foi puramente técnica? Como o poderia ser se tanto o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), quanto o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) são de autoria do empreendedor e se há abertura interna de um locus de participação na forma da audiência pública? Esses são questionamentos que se avultam em torno do processo de licenciamento ambiental, do procedimento e da pertinência das audiências públicas.

O EIA e o RIMA são estudos técnicos multidisciplinares que, em sua concepção ideal, balizariam de forma técnica a participação popular na audiência pública e as decisões do órgão licenciador. Neste trabalho se discutem os problemas inerentes ao licenciamento ambiental que decorrem da competência e responsabilidade do empreendedor para a realização do EIA/RIMA, bem como se conclui pela necessidade de reforma dos critérios de análise desses estudos em prol do direito à informação, que é indeclinável para que os desígnios da audiência pública e da participação popular sejam concretizados. Além disso, compreende-se a audiência pública como um canal para correção e aperfeiçoamento das técnicas do EIA/RIMA: a consideração de fatos históricos, problemas econômicos vivenciados, danos sofridos, interesses, temores e suspeitas dos participantes da audiência, aprimoram a percepção do órgão licenciador sobre os impactos do empreendimento licenciado. Na correção das técnicas importa a percepção social dos riscos.

O método analítico deste trabalho se divide em quatro partes, a partir das quais se buscam respostas para as questões supracitadas e soluções para os problemas encontrados. I) Analisa-se as bases legais e os princípios que justificam e que devem nortear as audiências públicas, bem como os requisitos necessários para seu melhor aproveitamento durante o licenciamento. Também o estudo as bases legais da audiência à época do desastre de Mariana em face de algumas mudanças legais que ocorreram desde o rompimento da barragem do Fundão expressam alguns avanços importantes, enquanto o atual contexto brasileiro ainda é temeroso ante a sombra dos grandes desastres de Brumadinho e Mariana. Este último desastre é neste trabalho utilizado como objeto de exemplos, seja em vista das incertezas quanto ao licenciamento e fiscalização das barragens, seja em face da legitimidade nos processos de licenciamento. II) Em seguida, discute-se o papel da audiência pública e as diferenças conceituais entre legitimidade e legitimação, bem como os conflitos que se destacam no âmbito da legitimidade do licenciamento ambiental no controle das atividades minerais. III) Por fim, apresenta-se um RIMA elaborado no primeiro processo de licenciamento da barragem do Fundão, analisando-se os impactos previstos, sua abordagem desses impactos e se há ou não um carácter apologético no relatório,

A análise do RIMA se sintetiza na identificação de uma considerável ausência de imparcialidade técnica, fato que prejudica o devido conhecimento pelos afetados e interessados e, conseqüentemente, a capacidade e o interesse para se mobilizarem nas

audiências públicas e em outros espaços de manifestação. Isso tende a se agravar após a aprovação do empreendimento, pois tal aprovação sinaliza que o Poder Público aceitou, em todo ou em parte, as análises do EIA/RIMA, sendo elas condizentes ou não com os reais impactos, riscos, etc. De fato, os problemas percebidos nas audiências públicas dos processos de licenciamento ambiental envolvem toda uma sistemática de procedimentos e, especialmente, dois princípios: a educação (ambiental) e o acesso à informação. É com base nessas e outras discussões desenvolvidas neste trabalho que se constroem as conclusões relacionadas à necessidade de reformulação dos critérios de análise do EIA/RIMA por parte do órgão licenciador e de concessão de maior peso às deliberações empreendidas nas audiências públicas.

## **2. AS BASES LEGAIS E OS DOIS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Este tópico tem por objetivo apontar uma série de dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo no que tange a matéria ambiental, a fim de subsidiar as discussões posteriores deste trabalho. Isto posto, cabe destacar primariamente uma das características comuns aos canais de participação: seu caráter consultivo, não vinculativo. Isto é, apesar de obrigatórias em diversos âmbitos do direito, as audiências públicas não se constituem elementos determinantes das decisões finais, que podem lhes contrariar, inclusive. Em vista disso é que este trabalho não propõe um caráter vinculante à audiência, mas sim, preliminarmente, uma discussão acerca de seu papel nos processos decisórios e, posteriormente, sobre os indícios de sua eficácia como instrumentos participativos e democráticos.

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 erige o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, bem de uso comum de todos, essencial à qualidade de vida, e impõe ao Poder Público e à comunidade o dever de “[...] defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988). Em seu §1º, inciso IV, incube ao Poder Público a exigência de estudo prévio de impacto ambiental, bem como sua publicidade, para instalação de atividades e obras que possam, significativamente, degradar o meio ambiente. Esse estudo já era abarcado pelo artigo 9º, inciso IV da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Tal dispositivo ainda estabelece como instrumentos da PNMA “o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras” (BRASIL, 1981).

A Constituição da República de 1988 determina no artigo 20, inciso IX, os recursos minerais como bens da União. Não obstante, vislumbra a iniciativa privada sobre eles - a garimpagem associativa no art. 21 por exemplo - não eximindo o Estado da responsabilidade regulatória e diretória a nível federal sobre tais recursos, tanto na fiscalização e concessão, quanto na execução da legislação mineral e ambiental. O art. 174, nos §§ 3º e 4º, explicita essas inferências ao caracterizar o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, sendo para o setor público, determinante, e para o privado, indicativo. A atividade minerária ganha especial ênfase no art. 176 que, no § 1º centraliza a competência de autorização da exploração e pesquisa dos recursos minerais na União, restringindo-os às pessoas e empresas brasileiras calcadas expressamente no interesse nacional. Ademais, e mais importante

para este trabalho, está o §2º do artigo 225 da CR/88 dispondo categoricamente a obrigação da parte que explora recursos minerais de recuperar o meio ambiente degradado (BRASIL, 1988). Na mesma linha, a Constituição sujeita os infratores que lesarem o meio ambiente a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (BRASIL, 1988).

A Constituição da República de 88 consagra a cidadania como um de seus fundamentos (BRASIL, 1988). Bernardo Gonçalves (2019, p. 326) aponta o que a doutrina constitucional clássica chama de “democracia semidireta de cunho participativo”, modelo adotado pela CR/88, que alia os instrumentos de democracia direta e indireta se guiando pelo propósito de desenvolver uma cidadania plena e inclusiva. A cidadania, aponta o autor, é um *status* e um direito que “[...] se apresenta como um processo (um caminhar para) de participação ativa na formação da vontade política [dos processos de poder] e afirmação dos direitos e garantias fundamentais (GONÇALVES, 2019, p. 332). Na matéria ambiental, a base da participação é instituída no inciso IV do artigo 225 do §1º, inciso IV da CR/88 como dever do Poder Público (BRASIL, 1988), e no art. 2º, inciso X, da Política Nacional do Meio Ambiente como um de seus princípios. Cabe ressaltar que este último dispositivo estabelece a educação ambiental “[...] a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente” (BRASIL, 1981).

Diante disso destacam-se as audiências públicas como canais de participação. Contudo, além da educação ambiental, sobrepõe a já mencionada publicidade: dos estudos de impacto ambiental como determinação constitucional, mas também de todo o processo de licenciamento ambiental, nos termos do art. 10 §1º da PNMA (BRASIL, 1981). Ainda, o artigo 11, desta mesma lei, define ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) a competência para propor normas e padrões de implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento ambiental ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Assim, destaca-se a Resolução 237 do CONAMA, seu artigo 10 inciso V e VI que, respectivamente, expressa como etapa do licenciamento ambiental a audiência pública, quando couber, e a “solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas [...] podendo haver reiteração da solicitação [...]” se aqueles não forem suficientes (BRASIL, 1997). No Anexo 1 dessa resolução a extração e tratamento de minerais é a primeira das atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental.

Como visto, não é sempre que a audiência pública será uma das etapas necessárias ao processo de licenciamento. A Resolução 001/86 também do CONAMA, em seu artigo 11, §2º dispôs sobre isso afirmando que o órgão estadual competente, ou o IBAMA, ou, quando possível, o Município, ao determinar a elaboração do estudo de impacto ambiental (EIA) e a apresentação do relatório de impacto ambiental (RIMA) também deverá determinar o prazo para recebimento dos comentários dos órgãos públicos e outros interessados, bem como promover “[...] a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA” (BRASIL, 1986). É a Resolução 09/87 que descentraliza a competência de decisão sobre a realização da audiência pública: o faz em seu artigo 2º, condicionando tal realização à solicitação da audiência por entidade civil, pelo Ministério Público ou por

cinquenta ou mais cidadãos ou, ainda, pela discricionariedade<sup>391</sup> do próprio órgão licenciador (BRASIL, 1987). Além de ampliar o conjunto dos legitimados, no §2º do mesmo artigo, essa resolução *condiciona* a validade do licenciamento à realização da audiência pública quando esta for solicitada. Ademais disso, a audiência, necessariamente, deverá ocorrer em local acessível aos interessados (§4º), bem como deverá, no mesmo processo, ocorrer mais de uma vez, em razão da complexidade do tema e da localização geográfica dos solicitantes.

A audiência pública, nos termos da Resolução 09/1987, “[...] 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”. Com as devidas concessões, a título de síntese, é oportuno ressaltar a seguinte afirmação de Jürgen Habermas (1997, p. 92) “a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfiadas em temas específicos”. Os canais de participação, tais como a audiência pública, como expressões pontuais da esfera pública canalizam determinadas opiniões públicas às instituições que tomam resoluções, o que alivia as pessoas da tomada direta de decisões de porte estatal dotadas de alta complexidade, enquanto possibilita a participação, a influência na consolidação das opiniões públicas e das decisões. Complementarmente, aponta-se o art. 5º daquela resolução que designa a ata das audiências pública, seus anexos e o RIMA como bases para a análise e parecer final do licenciador acerca da aprovação ou não do projeto (BRASIL, 1987).

Também o artigo 23 da CR/88, incisos III e IV, define como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas manifestações, bem como, tangente à temática deste trabalho, a preservação das florestas, da fauna e da flora (BRASIL, 1988). No parágrafo único desse artigo define-se que a cooperação entre os entes será regulada por leis complementares. Assim, fala-se de “[...] uma responsabilidade de todos os entes para a realização das tarefas administrativas (matérias) comuns, devendo os entes atuar em determinadas situações de forma solidária ("responsabilidade solidária") para o cumprimento delas [...]” (GONÇALVES, 2019, p. 1088). Nesse sentido, destaca-se a Lei Complementar 140/2011 que em seu artigo 3º, inciso I, afirma a proteção, a defesa e a conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, sob a égide de uma gestão descentralizada, democrática e eficiente (BRASIL, 2011). Nessa lei complementar, artigo 13, *caput*, também foram definidos os termos para a definição do ente federativo competente, que só pode ser um, para realizar o licenciamento (BRASIL, 2011).

Ainda, paralelamente ao tema da participação em matéria ambiental, fala-se no acesso à informação. A Lei 10.650, de 16 de abril de 2003 dispôs sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), que se constitui por órgãos e entidades de todos os entes federativos. Em seu artigo 2º obrigou a publicização de “[...] documentos, expedientes e

---

<sup>391</sup> Deve-se ressaltar o seguinte: não se fala aqui de uma discricionariedade técnica, mas de uma discricionariedade quanto a escuta ou não dos interessados das comunidades e entes da sociedade civil por meio das audiências públicas. Não se entende isso como um mal evidente, mas como uma brecha para a desconsideração das opiniões externas à técnica quando os outros legitimados não se manifestam solicitando a audiência.

processos administrativos que tratem de matéria ambiental e [...] [o fornecimento] de todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico [...]” (BRASIL, 2003), conferindo destaque, em seu §1º, à liberdade de acesso por qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico (BRASIL, 2003). A Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 9, inciso VII, ergue como um de seus princípios o “sistema nacional de informações sobre o meio ambiente” (BRASIL, 1981). Além disso, A Lei 10.650/2003 priorizou também a facilidade de acesso ao público das listagens e relações contendo dados referentes à assuntos como pedidos de licenciamento, sua renovação e respectiva concessão.

Em Minas Gerais, o licenciamento ambiental da concepção, implantação e operação das barragens de rejeitos são atribuições da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), que também coordena o Sistema Estadual de Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais (Sisema), composto pelo conselho Estadual de Política Ambiental (Copam), pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos (Cerh) e outros órgãos: o Instituto Estadual de Florestas (IEF), Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam) e a Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam), todos vinculados à Semad<sup>392</sup>. Este último órgão foi, especificamente, o responsável pelo licenciamento ambiental da Barragem do Fundão (MMA, 2015). Já a fiscalização da segurança das barragens à época do rompimento da barragem do Fundão, conforme o artigo 5º da Lei 12.334/2010 (BRASIL, 2010), era competência do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), extinto em 2017 pela Medida Provisória nº 791 que criou a Agência nacional de Mineração (ANM).

À época do rompimento vigia a Deliberação Normativa COPAM nº 12 de 13 de dezembro de 1994, que dispunha sobre a convocação e realização de audiências públicas. Esta disposição foi revogada pela Deliberação Normativa COPAM nº 225, de 25 de julho de 2018. A segunda é um avanço em diversos aspectos, sendo bom exemplo a diferença entre os critérios para a convocação da audiência pública. Na primeira deliberação normativa, exigia-se somente a divulgação com antecedência mínima de 15 dias úteis por meio de jornal de grande circulação em Minas Gerais, periódico local ou regional e do Diário Oficial do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 1994). Na deliberação de 2018, além dos jornais regionais ou locais, exige-se a divulgação por meio de faixa, cartaz, folder ou similares em locais de grande circulação; a inserção diária em programa de rádio de boa audiência local ou, se houver, regional, durante quinze dias; a informação direta às comunidades *potencialmente* afetadas, residentes em locais em que os outros meios tenham pouco ou nenhum alcance; e, por fim, a divulgação de convites em sítio eletrônico e redes sociais do empreendedor (MINAS GERAIS, 2018). Outro relevante exemplo é o de que, apesar de ambas deliberações definirem a audiência pública em seu artigo 1º, apenas a segunda afirma como um de seus objetivos o oferecimento *concreto* de possibilidades de participação na construção das decisões administrativas correspondentes (MINAS GERAIS, 2018).

O arcabouço legal mencionado, da Constituição às resoluções, indica dois pilares sobre os quais se erguem as audiências públicas, especialmente no que se refere ao cumprimento eficaz de seu papel na tomada de decisões: a educação ambiental e o

---

<sup>392</sup> Para mais informações sobre o licenciamento ambiental e seus procedimentos em Minas Gerais e demais estados do Brasil, ver a obra do Ministério do Meio Ambiente “Procedimentos de Licenciamento ambiental no Brasil” (2016).

acesso à informação. Isto é, as audiências públicas, compreendidas no processo de licenciamento ambiental, além de configurarem-se, evidentemente como um veículo para a participação, para a escuta das diversas vozes interessadas e, possivelmente, diretamente influenciadas pelo empreendimento, também abarca no escopo amplo de sua estruturação legal dois princípios democráticos, a educação e a liberdade de informação. Sobre a educação, Mônica Sifuentes (2009) constrói a seguinte síntese: “o homem só alcançará o pleno exercício dos seus direitos se for livre e capaz de escolher o melhor caminho para si, para os outros e para a comunidade” (SIFUENTES, 2009. p. 58), esta mesma autora aponta a educação como integrante do núcleo essencial dos direitos que conduzem à liberdade e cidadania. Afinal, se houver previamente um alicerce de habilidades, competências, conhecimentos acerca do meio ambiente, suas dinâmicas, funcionamentos, etc., por mínimos que sejam, é de se esperar que as discussões empreendidas nas audiências sejam dotadas de maior substância, bem como, poder-se-ia esperar um maior contingente de participantes da sociedade civil, do que se não houvessem os fundamentos educacionais sobre o meio ambiente.

Deve-se destacar aqui a importância do segundo princípio, a liberdade de informação, e mais precisamente, o direito de acesso à informação, cujo entendimento pode ser construído na esfera da liberdade de ser informado, sobretudo, quanto ao processo de licenciamento de empreendimentos e atividades que, comumente, podem configurar impactos, externalidades ambientais, sociais, econômicas, etc. positivas, mas também negativas. Em vista disso é que o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) ganha relevância, já que, por ser elaborado com base no Estudo de Impacto Ambiental – o principal estudo do processo de licenciamento - apresentado ao órgão licenciador, esperar-se-ia que sintetizasse, com imparcialidade, e simplificasse os impactos positivos e negativos, o potencial poluidor e ainda, como se defenderá neste trabalho, os principais riscos do empreendimento, máxime no que se refere às barragens de rejeitos em Minas Gerais. Não é o que ocorre. Mas tais análises ainda serão desenvolvidas, com ênfase, ao longo deste trabalho.

### **3. LEGITIMIDADE E LEGITIMAÇÃO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Billaud (2014) aponta que os momentos de ação coletiva gerada pela participação possuem uma autonomia questionável, seja em vista da determinação das pautas consideradas ideais para a discussão, seja em vista da influência das deliberações na formulação da decisão concreta. Por isso, deve-se destacar o perigo de que as audiências públicas se tornem meras formalidades<sup>393</sup>, norteadas pelo objetivo de forjar

---

<sup>393</sup> Neste sentido, e em consonância com o já exposto na primeira parte deste trabalho, também se posicionam Banbirra e Ferreira (2016, p. 287) ao afirmarem que “(...) a negligência em relação a um direito constitucionalmente garantido, a *participação cidadã* em matéria ambiental, garantida antes e durante todo o processo da atividade empresarial mineradora, é um fator que impede a mitigação e, ao contrário, contribui para a elevação do risco e prejuízos a todos os interessados – empresários, investidores, comunidade e instituições. Ao se utilizar da audiência pública e outros instrumentos de participação popular a partir de uma razão estratégica, enxergando o procedimento como mera burocracia

aceitabilidade para o processo de licenciamento ambiental, em busca de um “projeto de pacificação contínua” (BILLAUD, 2014, p. 144). Com base nesse autor, destaca-se também a dissolução da separação entre os princípios e instrumentos democráticos dos conhecimentos científicos, sobretudo nas matérias ambientais, em que a concatenação de ambas esferas pela audiência pública é necessária e cada vez maior. As ciências, o saber técnico, não se desvincula completamente do político, seja pela escolha dos métodos, seja pela escolha de quais informações destacar ou ainda, de modo mais amplo, pelo fato de que a pretensão de imparcialidade é, de fato, uma *pretensão*. Nesse sentido, afirma o autor, “[...] o exercício democrático não responde somente à exigência do procedural e do dialógico, nem que seja porque a democracia participativa assume múltiplas formas, em particular aquelas que se refiram a uma democracia técnica” (BILLAUD, 2014, p. 147).

Há desvios e riscos nesse modelo de democracia técnica, sendo um deles a possível geração de uma tecnicidade exacerbada das escolhas democráticas que inviabilizaria a “democratização das escolhas técnicas” (BILLAUD, 2014, p. 148). Em vista disso sobleva-se a controvérsia sobre a discricionariedade técnica, afinal esperar-se-ia da técnica a precisão da imparcialidade, a respeito da qual não haveriam escolhas a serem tomadas, mas um resultado científico. Contrariamente, esperar-se-ia das esferas não-técnicas a centralidade dos interesses egoístas, próprios de determinados grupos e entidades, sejam eles os moradores de regiões afetadas pelos impactos socioambientais dos empreendimentos, sejam os defensores de causas de preservação e conservação ambiental. Do primeiro lado (técnico) estaria o órgão licenciador em suas relações especializadas com o interessado em desenvolver o empreendimento ou atividade, do outro (não-técnico) a sociedade e suas comunidades interessadas. Entretanto não isso o que ocorre. Os principais instrumentos técnicos no processo de licenciamento, o EIA/RIMA, são elaborados privativamente pela empresa cujo empreendimento está sendo licenciado, isto é, pelo ente cujo interesse na licença ambiental do projeto é geneticamente o maior. Assim já seria possível induzir a completa parcialidade dos estudos e relatórios. Mesmo assim, ainda se procederá no item 4 deste trabalho à análise do RIMA do primeiro licenciamento da Barragem do Fundão.

Banbirra e Ferreira (2016) mencionam outros mecanismos legais que poderiam viabilizar o controle das atividades minerárias, a saber: o direito de petição (art. 5º, inc. XXXIV, da CR/88); a ação popular (art. 5º, inc. LXXIII, da CR/88), regulada pela Lei Federal nº 4.717/65; a ação civil pública ambiental (art. 1º, inc. I, da Lei 7.347/85); a representação ao órgão responsável pelo licenciamento, por qualquer pessoa legalmente identificada, em caso de constar infração ambiental decorrente do empreendimento ou atividade que utilizem recursos ambientais (art. 17, §1º, da Lei Complementar 140/2011); e, complementarmente, a possibilidade de ingresso como *amicus curae* em ações judiciais. Apesar da pertinência desses instrumentos, só a audiência pública se insere diretamente no processo de licenciamento do empreendimento ou atividade e pode exercer uma função preventiva em face do potencial poluidor, dos riscos e dos impactos ambientais negativos, além de possibilitar o esclarecimento quanto aos detalhes do projeto antes de sua implantação concreta. Aqui o representante eleito não é o personagem central, mas o são os próprios cidadãos participantes. Banbirra e Ferreira (2016) afirmam o seguinte sobre as audiências públicas:

---

a ser superada, ao invés de se alcançar uma verdadeira legitimidade democrática, haveria verdadeiro simulacro, que, se pode parecer útil em curto prazo, gera grandes transtornos no longo”

“A legitimidade pelo procedimento implica a aceitação de que são as regras formais do procedimento que legitimam a tomada de decisão. Implica que deve haver respeito à concatenação dos atos, às regras processuais, aos ritos para uma decisão ser legítima. O procedimento, assim, garante a aceitação de uma decisão final desfavorável a determinado grupo, exercendo a função de imunização da decisão final” (BANBIRRA; FERREIRA, 2016, p. 295).

Marcelo A. Cattoni de Oliveira (2017, p. 75) afirma que o direito proporciona legitimação ao exercício do poder, “[...], mas ele também garante a legitimidade se nós, como cidadãos, nos mobilizarmos através do exercício dos direitos políticos [...] que esse próprio direito, elaborado por nós nos proporciona”. Citado pelo mesmo Autor, no mesmo sentido, Habermas (2002; apud CATTONI DE OLIVEIRA, 2014, p.70) elucida a indissociabilidade entre *autonomia privada* – que se refere à titularidade de direitos fundamentais/humanos - e *autonomia pública* – o próprio exercício da cidadania – na concretização de um processo legislativo democrático. Analogamente, estende-se essa necessidade de mobilização ao procedimento de licenciamento ambiental, sendo aqui destacada a importância da audiência pública como forma de conciliar o exercício de uma competência técnica do Poder Público, com os anseios, críticas e sugestões da população interessada. O direito tem uma força legitimadora quando cria instrumentos de representação e/ou participação direta, pois o sentido de uma decisão legítima é o de que ela pôde ser tomada por meio de um processo que garantiu a participação dos destinatários, na elaboração e construção da decisão. Em síntese, para que exista legitimidade no direito é necessária a “mobilização social e política, na articulação entre procedimento democrático e discussão” (CATTONI DE OLIVEIRA, 2017, p.75).

A Declaração de 1948 visa submeter o Estado aos direitos, não os direitos ao Estado, de modo que a constitucionalização inaugura uma fase de lutas “em torno” e não “por” direitos como no séc. XIX (COSTA, 2014). Há no ordenamento brasileiro, como já visto no tópico 1, uma ampla concatenação de dispositivos que subsidiam a mobilização da sociedade civil nas audiências públicas, isto é, a articulação da sociedade civil deve ocorrer em torno desses direitos e não em busca desses direitos. É a concretização do exercício de direitos já positivados o que se defende neste trabalho. A relevância dessa questão se evidencia ainda diante do fato de que “[...] todo processo político-deliberativo é perpassado por essa tensão permanente entre pretensão de garantia de participação e garantia de participação efetiva” (CATTONI DE OLIVEIRA, 2017, p. 74). Assim, em face das discussões já realizadas neste trabalho, pode-se inferir que a legitimidade não se restringe à legalidade limitada ao mero cumprimento de formalidades jurídicas, ou ao mero procedimento da audiência. É necessário que as discussões nessas arenas realmente subsidiem a decisão final sobre o empreendimento ou atividade.

Vislumbra-se um conflito no âmbito da legitimidade da licença ambiental no caso Mariana: de um lado, a legitimação do processo de licenciamento por intermédio da audiência pública e da pretensão de tecnicidade, criteriosidade e imparcialidade da decisão final baseada em estudos técnicos; de outro, sob as vistas da opinião pública, a frustração dessa pretensão decorrente do desastre e suas amplas consequências ecológicas, econômicas e sociais. Tal frustração é ainda maior perante informações como as do já referido Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) que, em seu Cadastro de Barragens de Minérios, classificava a Barragem do Fundão, à época do desastre, na categoria de risco *baixo* e de *alto* dano potencial associado, em acordo com dados recolhidos do portal da Agência Nacional de Mineração (2019). Assim, além dos

questionamentos sobre os órgãos de licenciamento, cujos procedimentos são percebidos insuficientes para evitar impactos negativos, bem como para a mitigar os riscos de grandes desastres concretamente evitáveis – como no caso Mariana – também os órgãos de monitoramento e fiscalização, devido à pouca efetividade de suas respectivas atuações, são devidamente passíveis de contestação.

Galvão, Monteiro e Lima (2018, p. 16-17) apresentam o entendimento de que a “teoria da legitimidade”<sup>394</sup> funda-se na ideia de que há uma espécie de “contrato social” entre as organizações e a sociedade. Este contrato representaria as expectativas da sociedade, explícitas e implícitas, no que se refere ao modo pelo qual as organizações devem atuar (GALVÃO; MONTEIRO; LIMA, 2018). Com ressalvas, concorda-se aqui com a diferenciação que parece ocorrer, de fato, entre os interesses da organização (empresa, etc.) e das comunidades que constituem a sociedade, afinal, isso é perceptível no próprio caso Mariana (de um lado a Samarco/Vale, do outro as comunidades afetadas pelo rompimento da barragem). Contudo, discorda-se do uso da teoria do contrato social para respaldar essa teoria da legitimidade, já que a primeira pressupõe um momento anterior ao contrato em que as partes são livres e iguais como condição de validade do próprio contrato. Ou seja, é evidente a disparidade de forças, por exemplo entre a Vale S.A, uma das maiores empresas de mineração do mundo e a Samarco de um lado, e a comunidade de Bento Rodrigues ou, ainda, do conjunto de todos os atingidos pelo rompimento da Barragem do Fundão de outro, de tal modo que não é possível encontrar um momento anterior de paridade de forças. É ante esta desigualdade entre as partes que o processo de licenciamento ambiental pode exercer mais um fulcral papel: o equilíbrio entre os interesses do licenciado e os dos outros interessados que comporão a audiência pública (representantes das comunidades afetadas, indivíduos interessados, organizações não governamentais, etc.). Isto é, o órgão licenciador poderá ouvir e considerar as críticas, sugestões, elogios e conflitos que surjam na audiência, para além dos interesses egoísticos de uma empresa que, fora do processo de licenciamento, teria maior capacidade de fazer prevalecer seus interesses, tendo em vista a dissimetria de poder econômico, técnico, político, etc.

Na esteira das discussões de Belchior, Braga e Themudo (2017) aponta-se o surgimento de uma *sociedade de risco* decorrente do amplo conjunto de incertezas e ameaças geradas pelo modelo de desenvolvimento econômico da modernidade, de modo que a eminência de catástrofes ambientais se torna paralela à implantação dos empreendimentos e atividades em geral que se aproveitem de recursos naturais. O que surge é um ambiente de incertezas e, especificamente, em decorrência do rompimento barragem do Fundão aliado ao rompimento da barragem de Brumadinho, um ambiente extremo de incertezas acerca da eficácia do Poder Público no controle das atividades que possam degradar o meio ambiente. Nessa linha, Billaud (2014, p. 142) afirma que “os problemas ambientais se encaixam bem nessa configuração em que a ciência é requisitada para ordenar causalidades complexas demais, nas quais predomina a incerteza”.

---

<sup>394</sup> A legitimidade referida nessa teoria não é a mesma à qual nos referimos no decorrer deste trabalho. A legitimidade referida na obra de Galvão, Monteiro e Lima (2018) se refere à legitimidade de organizações e, de modo geral, à compreensão da busca dessas entidades privadas como a Vale por uma reputação positiva. A legitimidade à que se referiu ao longo do trabalho refere-se à uma compreensão dos procedimentos democráticos, etc.

Sobre a incerteza e o risco, a título de exemplo, cabe mencionar as discussões de Eduardo Fortunato Bim (2018) sobre a *área de influência* (art. 5º, III da Resolução Conama nº1/86) do empreendimento. Esta área é delimitada mediante estudos ambientais para embasar a identificação e a adoção de estratégias de mitigação dos impactos ambientais negativos. Bim (2018, p. 185) afirma a importância de distingui-la da *área de risco*. O risco é um dado que expressa a possibilidade de ocorrência de acidentes, como no caso de vazamento de óleo ou rompimento de barragem, para utilizar os mesmos exemplos do autor. Em vista disso, ele é categórico ao afirmar a inviabilidade técnica, científica e econômica da delimitação de todas as áreas que poderiam ser afetadas como defluência da materialização de um risco de impacto ambiental. Isto é, a técnica é limitada e, mesmo no decorrer de todo o processo de licenciamento ambiental, não é concebível a identificação, a delimitação de *todos* os possíveis danos ao meio ambiente que possam decorrer do empreendimento ou atividade.

Alexandra Aragão (2008), afirma que o papel do princípio da precaução é a proteção das partes mais frágeis, dos indefesos, e a responsabilização daqueles que detenham o poder e o dever de controlar os riscos. É por estarmos inseridos, como já dito, em uma sociedade (e um tempo) de riscos que “[...] o princípio da precaução contribui determinadamente para realizar a justiça tanto numa perspectiva sincrónica como diacrónica ou, por outras palavras, justiça intrageracional e intergeracional” (ARAGÃO, 2008, p. 16). Tal perspectiva vai de encontro aos apontamentos do item 1 deste trabalho, sobretudo à determinação do art. 225 da CR/88 que abarca as “[...] presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988). Não é necessária a distinção entre riscos de origem natural e antrópica, pois a diferença entre ambos tende a dissolver-se, além de que a precaução se dirige aos riscos evitáveis, quaisquer que fossem suas origens e tipos (ARAGÃO, 2008). Assim, a mesma autora infere que é a existência de riscos e de incertezas científicas quanto a eles, os dois pressupostos fundamentais para aplicação do princípio da precaução<sup>395</sup>. Afirma Alexandra Aragão (2008) que “[...] o direito dos cidadãos a serem protegidos, contra **riscos previsíveis, excessivos e desnecessários**, decorre do direito à liberdade e segurança consagrado internacionalmente na Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 5º), [...]” (ARAGÃO, 2008, p. 14, grifo nosso). Neste sentido, a referida proteção contra riscos também deve ser entendida na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), sobretudo em seu artigo 3º, que consagra os direitos à vida, à liberdade e à segurança.

Espindola, Nodari e Santos (2019), sobre o contexto do desastre de Mariana, apontam que este desastre e a probabilidade de outros cria um novo componente sujeito a análise: a incerteza; não aquela científica, mas a que se evidencia na opinião pública, sobretudo em meio aos residentes próximos das barragens de rejeitos e perante outras atividades minerárias. Este fator de incerteza ainda se agrava em face do mais recente rompimento da barragem de rejeitos em Brumadinho, que resultou em perdas humanas muito maiores - mais de duzentos mortos (G1, 2019). Sobre a implicação dessa incerteza na legitimidade das práticas discursivas, sobre o descrédito em face dos discursos técnicos e das ações do Poder Público, os referidos autores afirmam o seguinte:

“As incertezas retiram legitimidade das práticas discursivas dos atores privados e públicos associados à causa e à consequência do desastre;

<sup>395</sup> Para uma profunda análise dos critérios de definição e aplicação do princípio da precaução ver a obra de Alexandra Aragão “Princípio da precaução: manual de instruções” de 2008.

fragilizam os agentes públicos e a Fundação Renova, criada pelas empresas Samarco/Vale/BHP Billiton para cumprir as determinações judiciais de reconstruir, restaurar e reparar todos os danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão. Instaura-se um conflito de narrativas: acidente, desastre ou crime? [...]” (ESPINDOLA; NODARI; SANTOS, 2019, p. 148)

A empresa (Samarco/Vale, BHO Billiton) busca construir sua reputação mediante ações diversas, “[...] utilizando rádios, jornais e canais de televisão. [...] além de feiras, patrocínios, visitas institucionais, eventos, filmes, *folders* e brindes” (PoEMAS, 2015, p. 40). Também são utilizadas simulações de audiências públicas, sendo que todas essas estratégias são assessoradas por agências especializadas (PoEMAS, 2015). Mesmo que algumas das ações busquem reparar os danos ambientais e socioeconômicos por meio da paga de valores monetários e/ou serviços, além da grande dificuldade de identificar e mensurar os reais danos e valores para sopesar o dano e a reparação devida, alguns dos danos excedem o material e alcançam o âmbito existencial dos atingidos. Seja pela destruição completa de um modo de vida, seja pela perda de bens, entes queridos, e símbolos sagrados (como era o Rio Doce para os indígenas Krenak<sup>396</sup>), ou pelo trauma que decorre do momento desesperador, alguns danos são essencialmente imensuráveis em sua totalidade, inclusive os ambientais, justamente, pela quantidade de variáveis necessárias para tal mensuração. Contudo, sobretudo em desastres como o de Mariana e Brumadinho, cabe ressaltar a necessidade de valorar esses bens, com proporcionalidade e priorizando a proteção do meio ambiente. O argumento que busca inviabilizar qualquer valoração monetária do meio ambiente, tende a inviabilizar a própria reparação dos danos ambientais e dos danos sofridos pelas vítimas. O desafio é a delimitação dos critérios objetivos para tal valoração, o que não é objeto deste trabalho<sup>397</sup>.

O relatório final do Grupo Política, Economia, Mineração e Sociedade (PoEMAS) de 2015 apontou a busca da Vale, BHO Billiton e da Samarco pela *licença social para operar*, isto é, pela reconstrução de sua reputação como forma de evitar a contestação de seus empreendimentos e atividades. A construção dessa licença se refletiu em estratégias de proteção da empresa perante os diversos problemas que as críticas públicas poderiam lhe causar, de tal modo que não parecem ser preocupações da empresa, por exemplo, a construção de procedimentos operacionais mais seguros, de análises profundas das estruturas de suas barragens ou a busca pela transparência de suas atividades (PoEMAS, 2015, p. 41). Ou seja, não houve qualquer espontaneidade da empresa na realização de medidas concretas em prol da garantia dos direitos das populações atingidas<sup>398</sup>. Diante disso, não se pretende realizar um apelo à *humanização* das empresas, mas ressaltar o caráter estratégico das ações da Samarco, muitas vezes contrárias às aspirações das vítimas. Exemplos fulcrais dessa contrariedade são, na época dos fatos, a ausência de alertas sonoros em Bento Rodrigues, bem como a

<sup>396</sup> Para mais informações ver matéria do portal online de notícias G1, “Após a lama, tribo Krenak deixou de fazer rituais e festas no Rio Doce” (2016); bem como o documentário “Krenak, vivos na Natureza Morta” (2017) do Canal Futura.

<sup>397</sup> Sobre a valoração econômica do meio ambiente ver a obra “Qual o Valor do Meio Ambiente?” (2017), de Lyssandro Norton Siqueira.

<sup>398</sup> No mesmo sentido afirma o Grupo PoEMAS em seu relatório final: “Em uma primeira análise sobre a conduta da empresa nos momentos que se seguiram ao rompimento, as medidas fundamentais e urgentes para a garantia dos direitos humanos das comunidades impactadas só foram tomadas após solicitação da equipe de resgate, pressão popular e intercessão judicial, embora a empresa as divulgue como ações assistenciais e voluntárias em sua página na internet (Samarco Mineração, 2015b). O sistema de avisos sonoros, a estadia para os desabrigados e o fornecimento de água potável são três exemplos de tais condutas” (PoEMAS, 2015, p. 70).

inexistência de pessoas treinadas para auxiliar a comunidade em caso de desastres eminentes, etc.

#### **4. O RIMA DE 2005 E A CONTRADIÇÃO INTERNA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

O licenciamento ambiental da barragem do Fundão se iniciou em 2005, com a apresentação do EIA/RIMA elaborado pela Consultoria Brandt Meio Ambiente e analisado pela FEAM. A Licença de Operação (LO) foi concedida em 2008 à Samarco pelo COPAM. Em 2011 a LO foi renovada, sendo válida até 2013. Em 2012 um novo EIA - elaborado pela Sete Soluções e Tecnologia Ambiental - foi apresentado para o projeto de otimização da barragem. Em 2013, mais um EIA/RIMA elaborado também por essa última empresa foi apresentado para o projeto de alteamento e unificação das barragens do Fundão e Germano. Em 2014 foram emitidas a Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI) para otimização da barragem; já em julho de 2015, também a LP e LI foram emitidas para o alteamento e unificação das referidas barragens (PoEMAS, 2015). Os três diferentes EIA/RIMA foram apresentados ao órgão ambiental e submetidos às respectivas audiências públicas (PoEMAS, 2015). Neste trabalho, a título de exemplo, analisa-se apenas o primeiro RIMA, o do primeiro processo de licenciamento da Barragem do Fundão. Este foi o único encontrado e, portanto, o único sujeito à análise.

Antes de tudo, deve-se destacar os impactos ambientais potenciais listados no referido RIMA, a saber: i) na fase de implantação, a intensificação de processos erosivos e de assoreamento, alterações nas propriedades do solo, alteração do nível de ruído ambiental, alteração da qualidade do ar, alteração da qualidade das águas, redução das formações florestais, redução da biodiversidade, geração de expectativas da comunidade e geração de empregos (SAMARCO, 2005, p. 30-32); ii) na fase de operação, a desestabilização de encostas, geração de erosão e assoreamento, a alteração do relevo, do uso e ocupação do solo, também a alteração do nível de ruído ambiental, além da alteração da qualidade do ar, das águas, a redução das formações florestais, da biodiversidade e o aumento da geração de empregos e renda regional (SAMARCO, 2005, p. 33-35); e, por fim, iii) no fechamento do empreendimento, previa-se a desestabilização de encostas, geração de erosão e assoreamento, a alteração da qualidade das águas e do ar, assim como a recolonização da área pela vegetação e o aumento da biodiversidade (SAMARCO, 2005, p. 36-37). A avaliação desses impactos é realmente muito curta e simplificada no RIMA.

É pertinente elucidar que dentre as duas únicas vezes em que o relatório utiliza o vocábulo “risco”, uma delas é na avaliação do impacto “geração de expectativas da comunidade”, e dispõe da seguinte forma “A implantação de uma barragem de rejeitos pode gerar tensões, conflitos e expectativas negativas [...]. Não por incômodo de sua implantação, dada as obras civis, ou operação em si, mas pelo risco potencial que representa em caso de acidentes” (SAMARCO, 2005, p. 32). O outro momento se refere às medidas operacionais de monitoramento da barragem, cujo objetivo era “[...] implantar os instrumentos de monitoramento e acompanhamento da estabilidade da

barragem de rejeitos durante a sua operação, garantindo assim a sua integridade e a redução do risco de ocorrência de acidentes” (SAMARCO, 2005, p. 43).

Apesar de considerar as contestações da comunidade perante o risco de acidentes, e a necessidade de monitorar a estabilidade da barragem, as negligências da Samarco/Vale/BHP foram categóricas, como expostas no tópico anterior, principalmente quanto à sinalização em Bento Rodrigues e a falta de pessoas treinadas para auxílio dos afetados, além da simbólica incoerência entre a avaliação de risco do DNPM e o rompimento da barragem, por exemplos. Neste trabalho não se propõe a delimitação de *todos* os possíveis impactos ou o impedimento da atividade por *qualquer* risco identificado, mas sim a consideração daqueles *riscos graves, evitáveis e inerentes* ao empreendimento ou atividade como elementos determinantes para a licença ou não do empreendimento. A identificação desses riscos não deve se restringir à elaboração de modelos matemáticos, estudos de probabilidade e análises técnicas, apesar desses meios serem os primordiais para a identificação. A audiência pública no processo de licenciamento possibilita a inserção de outras variáveis - históricas, sociais, econômicas, etc. – por intermédio da percepção pública, da opinião pública, dos diversos atores sociais de diferentes interesses, que se insere no ambiente deliberativo da audiência. É o que se denomina percepção social dos riscos.

Minas Gerais já possuía até 2015 um amplo histórico de desastres divulgados pela mídia, a saber, de acordo com o Grupo PoEMAS (2015, p. 47): em 1986, um rompimento de barragem em Itabirito resultou em sete mortes; em 2001, um rompimento em Nova Lima causou o assoreamento do Córrego Taquara e cinco mortes; em 2006, um vazamento em Mirai de mais de um milhão de m<sup>3</sup> de rejeitos contaminou córregos e levou à mortandade de biota aquática e interrupção de fornecimento de água; em 2007, também em Mirai uma barragem se rompeu, liberando mais de dois milhões de m<sup>3</sup> de rejeitos, inundando os municípios de Mirai e Muriaé e o consequente desalojamento de mais de quatro mil pessoas; em 2008, em Congonhas o rompimento da estrutura que ligava o vertedouro à represa da Mina Casa Pedra, desalojou quarenta famílias; naquele mesmo ano, em Itabira, mais um rompimento de barragem se inseriu no histórico; e, por fim, em 2014 um rompimento de barragem em Itabirito causou a morte de três pessoas. O mais recente grande desastre envolvendo barragens é o de Brumadinho em 2019, já mencionado anteriormente.

Assim, seria compreensível se a opinião pública se visse receosa em relação aos empreendimentos e atividades minerárias, sobretudo ante as barragens de rejeitos. Em vista disso, caso tais opiniões se manifestassem dentro dos procedimentos legais da audiência pública, defende-se que estas sejam priorizadas nas análises posteriores do órgão licenciador ao longo do procedimento. Afinal, se a técnica até hoje não conseguiu evitar um número considerável de grandes desastres, a opinião pública poderia indicar um caminho de precaução, ao afirmar suas percepções com base nos supracitados fatos históricos, por exemplo. Não se deve arriscar que a mesma concatenação de erros e negligências resulte em desastres semelhantes aos já mencionados, tal é a importância de um novo peso, maior, para as discussões na audiência pública.

De fato, há uma contradição interna no processo de licenciamento ambiental: a técnica que deveria ser dotada de imparcialidade detém, como principal subsídio, um relatório elaborado por empresas privadas a pedido do maior interessado na aprovação do projeto, o empreendedor. Em face disso, seria bem plausível o questionamento do

critério, da efetividade e da eficácia dos processos do licenciamento ambiental não apenas pela academia, mas precipuamente pelas populações, comunidades afetadas, diretamente ou não, pelos desastres.

Aqui cabe apresentar a contundente crítica do Grupo PoEMAS (2015) ao processo de licenciamento ambiental. O grupo afirma a possibilidade de definição desse processo como uma mera etapa burocrática que objetiva a garantia de licenças previstas no ordenamento por parte do empreendedor, de tal modo que as instâncias responsáveis por licenciar nem sequer considerariam a possibilidade de não aprovação dos projetos (PoEMAS, 2015). Ainda, para o grupo o desastre de Mariana evidencia a

“[...] a "incapacidade" de previsão dos impactos de grande magnitude, as análises superficiais e inadequadas desenvolvidas pelos técnicos responsáveis pela elaboração dos estudos ou até mesmo algum tipo de má fé que **subestima os efeitos negativos e superestima os pontos positivos de um grande empreendimento sobre as sociedades**, o espaço e o meio ambiente atingido e que não informa seus impactos potenciais. Não se pode desconsiderar, de maneira alguma, que estes estudos são posteriormente avaliados e referendados por toda uma burocracia pública, [...]” (PoEMAS, 2015, p. 50, grifo nosso).

Não se concorda em totalidade com a crítica que aponta a inexistência sequer de uma possibilidade de não aprovação dos projetos no processo de licenciamento - por falta de fatos concretos para provar uma afirmação de âmbito tão geral -, entretanto, concorda-se com as demais proposições do trecho supracitado. O RIMA da primeira fase do licenciamento da Barragem do Fundão é um claro exemplo: superestima os impactos positivos e menospreza impactos negativos como meros inconvenientes facilmente resolvíveis por medidas de mitigação; o relatório é superficial em diversos aspectos e não disserta sobre os riscos do empreendimento.

Por exemplo, veja-se o seguinte trecho do RIMA de 2005 que introduz o tópico “o Maciço e a estabilidade física” da parte de descrição do projeto: “O projeto da barragem foi concebido com elevado nível de engenharia e todos os estudos de estabilidade do maciço final foram conduzidos garantindo um coeficiente de segurança maior que os adotados em normas internacionais” (SAMARCO, 2005, p. 10). Além de um caráter evidentemente apologético, em nenhum momento esses coeficientes são apontados no relatório e nenhuma dessas normas internacionais são mencionadas para fins de comparação. Os autores do RIMA parecem esperar a mera aceitação, acrítica, por parte dos legentes em diversas outras partes do relatório. Em respeito ao direito de a população ser devidamente informada pelo RIMA, deve-se repudiar tal modelo de concepção do RIMA e do EIA.

## **5. CONCLUSÕES SOBRE COMPETÊNCIAS, CRITÉRIOS DE ANÁLISE E PARTICIPAÇÃO NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

Neste trabalho as bases legais da audiência pública foram apontadas e os princípios que devem norteá-la identificados. O papel da audiência pública como recurso de legitimação e garantia da legitimidade foi discutido, tal como a problemática dos riscos e incertezas que surgem no contexto do rompimento das barragens em Minas Gerais.

Por fim, foi apontado o carácter potencialmente apologético do RIMA e do EIA, em benefício do empreendedor e em desfavor do devido conhecimento dos impactos relacionados ao empreendimento pelos afetados e interessados. Em vista da inexistência de uma imparcialidade técnica substancial e certa, a incerteza das comunidades deve ser um fator a ser considerado. A percepção social dos riscos não pode ser olvidada, sobretudo quando as técnicas já deram sinais de imprecisão e falha. As audiências públicas são o canal para que essas incertezas sejam levadas ao órgão licenciador.

Há duas precípuas possibilidades: ou 1) a competência para a emissão dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) deve ser realocada para o próprio órgão licenciador – o que, acredita-se, geraria altos custos - ou para um terceiro não interessado, devido à evidente parcialidade do empreendedor que busca o licenciamento do empreendimento ou atividade; ou 2) os procedimentos de análise desses documentos pelo órgão licenciador deverão ser profundamente reformados. De qualquer modo, não se deve aceitar, em documentos técnicos, construções parciais evidentes que atuem em malefício da isenção do órgão licenciador e, principalmente, prejudicando a devida informação aos interessados das comunidades que utilizarão esses documentos para subsidiar suas deliberações na audiência pública. Como não é o órgão licenciador que elabora seus próprios estudos, é imprescindível que se estabeleçam critérios para auferir um mínimo de imparcialidade, que viabilize, por sua vez, um RIMA que de fato cumpra sua função informativa de subsídio às deliberações.

Deve ser critério de pertinência dos EIA e RIMA a abordagem profunda dos riscos graves, evitáveis e inerentes ao empreendimento ou atividade; a proposição detalhada das estratégias que serão empregadas para evitar tais riscos e para enfrentar eventuais acidentes que materializem tais riscos; bem como o texto dos estudos deverá ser analisado sob a baliza da proporcionalidade entre os apontamentos que possam ser interpretados favorável ou contrariamente ao empreendimento: a proporcionalidade na forma de abordar os impactos positivos e negativos, por exemplo. No RIMA é preciso especial imparcialidade, tendo em vista o cumprimento máximo de um dos princípios que lhe são basilares: o direito à informação, de ser devidamente informado.

Não se tergiversa aqui das dificuldades inerentes ao procedimento de licenciamento ambiental (identificação e análise dos impactos socioeconômicos e ambientais, delimitação das áreas de influência e de risco, das tecnologias de mitigação dos impactos, dos riscos relevantes e a estratégias para os males decorrentes da atividade ou empreendimento, etc.), nem das dificuldades que, apesar de evitáveis, permeiam os processos, tais como a baixa qualidade dos EIA, a rotatividade dos funcionários técnicos/analistas e a concomitante necessidade de treinamento dos novos funcionários, fatores que prejudicam a continuidade das análises e a qualidade dessas análises, em consonância com o apontado pelo MMA (2016, p. 265). Uma reforma deve ocorrer principalmente diante dessas últimas dificuldades evitáveis.

A audiência pública se configura como um dos principais instrumentos para correção e aperfeiçoamento dos critérios técnicos dos EIA/RIMA, levando em consideração os diversos polos da opinião pública, principalmente no que se refere aos critérios históricos, à memória dos entes da sociedade civil, do indivíduo cidadão, da organização não governamental, etc. Tais critérios históricos referem-se à memória, à um âmbito da racionalidade que ultrapassa a mera técnica. Isto é, por mais que os

resultados do EIA/RIMA elaborado a pedido do empreendedor sejam favoráveis a uma barragem de rejeitos, por exemplo, a história recente, a memória indica ressalvas ante tal empreendimento. A racionalidade das comunidades expressa na percepção social dos riscos pode construir uma gama de critérios não-técnicos, mas ainda sim dotados de racionalidade e que também se sujeita a refutação ao se inserirem nas audiências públicas. O objetivo é a influência nos processos que levam à decisão final sobre o licenciamento.

Em vista disso, ainda no exemplo das barragens de rejeitos, por mais que o estado atual das ciências disponibilize uma quantidade satisfatória de estudos que possam assegurar o cumprimento dos critérios técnicos para uma barragem segura, a opinião pública poderá possuir receios decorrentes de certas percepções das esferas ambientais, sociais, econômicas e também históricas que circundam o empreendimento, além do histórico de falhas, rompimentos e outros acidentes de modelos/projetos semelhantes que também poderão suscitar uma posição desfavorável ao empreendimento. Sobretudo a busca por alternativas tecnológicas se mostra fundamental diante desses cenários.

A audiência pública não deve vincular a decisão final, mas deve ser uma das principais variáveis a influenciar a formulação da decisão final no licenciamento ambiental. Pois, tal como o princípio da precaução visa o estímulo do desenvolvimento científico para sanar uma incerteza científica, a canalização dos discursos públicos pelas audiências pode estimular a busca por alternativas mesmo que alguma certeza científica já exista. Desta forma, a racionalidade das comunidades e seus integrantes se insere de fato em meio à técnica do licenciamento ambiental, corrigindo e aperfeiçoando.

## REFERÊNCIAS

ANM - Agência Nacional de Mineração. Arquivos - Barragens. 2019. Documentos elaborados pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), arquivos publicados originalmente em 24/02/2015. Disponível em: <<http://www.dnpm.gov.br/assuntos/barragens/arquivos-barragens/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

ARAGÃO, Alexandra. Princípio da precaução: manual de instruções. *RevCEDOUA*. 2008. vol. 11, n. 22. Disponível em: <[https://digitalis.uc.pt/pt-pt/artigo/principio\\_da\\_precaucao\\_manual\\_de\\_instrucoes](https://digitalis.uc.pt/pt-pt/artigo/principio_da_precaucao_manual_de_instrucoes)> Acesso em: 24 de out. 2019.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva; BRAGA, Lara Facó Santos; THEMUDO, Tiago Seixas. A responsabilidade civil por danos ambientais: um ano após o desastre ocorrido em Mariana/MG. *Universitas Jus*. Brasília, v. 27, n. 3, 2017 p. 108-118.

BILLAUD, Jean-paul. A injunção da participação no campo ambiental ou a questão da incorporação dos “públicos” nos espaços de discussão. *Sociologias: Ciências Sociais e Questão Ambiental*, Porto Alegre, v. 35, n. 16, p.138-164, jan/abr. 2014. Quadrimestral. Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/45997>>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 12334, de 20 de setembro de 2010. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4º da Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12334.htm)>. Acesso em: 20 set. 2010.

BRASIL. Lei nº 6938, 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. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm)>. Acesso em: 4 out. 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 791, de 25 de julho de 2017. Brasília, Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=680197C69C13F3A16BAAE4238BDB3A6.proposicoesWebExterno2?codteor=1616200&filenome=Avulso+-MPV+791/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=680197C69C13F3A16BAAE4238BDB3A6.proposicoesWebExterno2?codteor=1616200&filenome=Avulso+-MPV+791/2017)>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Resolução Conama nº 001, de 23 de janeiro de 1986. [S.I.], MG, Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997. [S.I.]. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Resolução Conama nº 9, de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. [S.I.]. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>>. Acesso em: 10 out. 2019.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Contribuições para uma Teoria Crítica da Constituição*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017. 141 p.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Teoria da Constituição*. Belo Horizonte: Initia Via, 2014. 288 p.

COSTA, Pietro. Dai diritti naturali ai diritti umani: episodi di retorica universalistica. In: MECCARELLI, Massimo; PALCHETTI, Paolo, SOTIS, Carlo (a cura di.). *Il lato oscuro dei diritti umani*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2014.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <[https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)> Acesso em: 30 out. 2019.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 11.ed. Salvador: Ed. JusPodivm. 2019. 2032p.

G1. Brumadinho: 238 mortos são identificados na tragédia da Vale. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/05/10/brumadinho-238-mortos-sao-identificados-na-tragedia-da-vale.ghtml>> Acesso em: 20 de out. 2019.

GALVÃO, Nadielli Maria dos Santos; MONTEIRO, João Arlindo de Vasconcelos; LIMA, Andreza Cristiane Silva de. Desastre ambiental em Mariana, Minas Gerais (MG): um estudo à luz da teoria da Legitimidade. *Revista Brasileira de Contabilidade*, [S.l.], n. 229, p. 14-29, mar. 2018. ISSN 2526-8414. Disponível em: <<http://rbc.cfc.org.br/index.php/rbc/article/view/1657>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. II, p. 92.

MINAS GERAIS. Deliberação Normativa Copam nº 12, de 13 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a convocação e realização de audiências públicas. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=109>>. Acesso em: 10 out. 2019.

MINAS GERAIS. Deliberação Normativa Copam nº 225, de 25 de julho de 2018. Dispõe sobre a convocação e a realização de audiências públicas no âmbito dos processos de licenciamento ambiental estadual. [S.I.]. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=46218>>. Acesso em: 10 out. 2019.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. Brasil. *Procedimentos de Licenciamento Ambiental do Brasil*. Brasília: MMA, 2016. 544 p. Disponível em: <<http://pnla.mma.gov.br/images/2018/08/VERS%C3%83O-FINAL-E-BOOK-Procedimentos-do-Lincenciamento-Ambiental-WEB.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2019.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. *Segurança de Barragens*. 27 de novembro de 2015. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/destaques/itemlist/category/100-licenciamento-e-avaliacao-ambiental.html>> Acesso em: 16 de out. 2019.

PoEMAS - Grupo Política, Economia, Mineração e Sociedade. *Antes fosse mais leve a carga: avaliação dos aspectos econômicos, políticos e sociais do desastre da Samarco/Vale/BHP em Mariana (MG)*. Relatório Final. Mimeo. 2015.

SAMARCO Mineração S.A. *Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) da barragem de rejeito do fundão*. Elaborado pela Brandt Meio Ambiente Indústria, Comércio e Serviços Ltda. 2005.

SIFUENTES, Mônica Jaqueline. *Direito fundamental à educação: a aplicabilidade dos dispositivos constitucionais*. 2.ed. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

SPINDOLA, Haruf Salmen; NODARI, Eunice Sueli; SANTOS, Mauro Augusto dos. Rio Doce: riscos e incertezas a partir do desastre de Mariana (MG). *Rev. Bras. Hist.* São Paulo, v. 39, n. 81, p. 141-162, agosto de 2019. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01882019000200141&lng=en &nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882019000200141&lng=en &nrm=iso)>. Acesso em 15 out. 2019.