XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO III

JOSÉ ADÉRCIO LEITE SAMPAIO

MARIA CLAUDIA DA SILVA ANTUNES DE SOUZA

FERNANDO ANTONIO DE CARVALHO DANTAS

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito ambiental e socioambientalismo III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fernando Antonio De Carvalho Dantas; José Adércio Leite Sampaio; Maria Claudia da Silva Antunes De Souza - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-408-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Meio Ambiente. 3. Questões Políticas. 4. Principiologia Ambiental. XXVI EncontroNacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO III

Apresentação

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI realizou o seu XXVI Encontro Nacional, em Brasília -DF, sob o tema "DESIGUALDADES E DESENVOLVIMENTO: O papel do Direito nas políticas públicas", em parceria com o Curso de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, da UNB - Universidade de Brasília, Universidade Católica de Brasília – UCB, Centro Universitário do Distrito Federal – UDF e com o Instituto Brasiliense do Direito Público – IDP; neste contexto estes anais apresentam os artigos selecionados para o Grupo de Trabalho de Direito Ambiental e Socioambientalismo III, destacando que a área de Direito Ambiental tem demonstrado crescente e relevante interesse nas pesquisas da pós-graduação em Direito no país, cuja amostra significativa tem se revelado nos eventos do CONPEDI nos últimos anos.

O Grupo de Trabalho de Direito Ambiental e Socioambientalismo III, que tivemos a honra de coordenar, congrega os artigos ora publicados, que apresentam pesquisas de excelente nível acadêmico e jurídico, por meio do trabalho criterioso de docentes e discentes da pós-graduação em Direito de todas as regiões do País, que se dedicaram a debater, investigar, refletir e analisar os complexos desafios da proteção jurídica do direito ao meio ambiente e suas intrincadas relações multidisciplinares que perpassam a seara do econômico, do político, do social, do filosófico, do institucional, além do conhecimento científico de inúmeras outras ciências, mais afinadas com o estudo da abrangência multifacetada do meio ambiente nas suas diversas acepções.

É dizer, esta obra traz uma gama de temas de pesquisa ampla e da maior relevância, que deverá persistir como preocupação e objeto de estudo do Direito Ambiental nos próximos anos a fim de alcançar uma efetiva tutela.

Profª. Drª. Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza

Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – PPCJ/ UNIVALI

Prof. Dr. José Adércio Leite Sampaio

Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito – PUC/MG

Prof. Dr. Fernando Antonio De Carvalho Dantas

Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Federal de Goiás- UFG

ANÁLISE DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL NA ATIVIDADE DE MINERAÇÃO

ANALYSIS OF THE ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT PROCESS IN THE MINING ACTIVITY

Camila Cristina de Souza Rossi
Moises Mileib De Oliveira

Resumo

Analisar-se-á neste trabalho aspectos concernentes ao processo de avaliação de impacto ambiental das atividades de mineração, tendo como premissa a importância da efetiva aplicação das Políticas Públicas, para o alcance do desenvolvimento sustentável. A mineração é atividade escolhida para análise porque ao tempo em que favorece o crescimento socioeconômico do país, implica em impactos ao meio ambiente. Por isso que, por meio do método indutivo, verificar-se-á os direcionamentos para os impactos gerados por essa atividade, dentro da perspectiva que integra a análise de critérios ambientais, econômicos e tecnológicos para a viabilidade do empreendimento.

Palavras-chave: Meio ambiente, Licenciamento ambiental, Avaliação de impacto ambiental, Desenvolvimento sustentável, Mineração

Abstract/Resumen/Résumé

This paper will analyze aspects related to the process of environmental impact assessment of mining activities, based on the importance of the effective application of Public Policies towards the achievement of sustainable development. Mining is an activity chosen for analysis because at the same time it favors the socioeconomic growth of the country, it implies impacts on the environment. That's why, through the inductive method, it will verify the directions for the impacts generated by this activity, within the perspective that integrates the analysis of environmental, economic and technological criteria for the viability of the development.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environment, Environmental licensing, Environmental impact assessment, Sustainable development, Mining

INTRODUÇÃO

A mineração é hoje uma das atividades mais importantes para o crescimento econômico e social do país. Contudo, é inerente à própria atividade a exploração dos recursos naturais, de modo que se pode verificar a ocorrência de impactos negativos ao meio ambiente quando da instalação de uma mineradora em um dado local.

A atividade de mineração é considerada, pela legislação nacional, como atividade que causa significativo impacto ao meio ambiente. Por isso, para sua implantação necessário se faz a observância de diversos requisitos legais, como a sujeição do empreendimento ao Processo de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, a elaboração de Estudo de Impactos Ambientais – EIA e a elaboração do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA.

O estudo que se pretende neste trabalho é a análise do processo de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA – das atividades de mineração, como instrumento de Políticas Públicas que visam à efetiva proteção do meio ambiente.

Isso porque, a partir da AIA o órgão licenciador melhor conhecerá o empreendimento, por meio de procedimentos que permitirá analisar sua viabilidade econômica e ambiental, e, uma vez corretamente aplicado, permite-se um correto direcionamento dos impactos negativos acarretados ao meio ambiente, bem como dos impactos positivos, com o fim de minimização ou exclusão de qualquer tipo de dano futuro, seja socioambiental, seja socioeconômico.

A pesquisa tem como referencial teórico o livro de Luis Enrique Sánches (2008), que trata acerca do processo de avaliação de impacto ambiental e a importância da aplicação de critérios que levem em consideração a proteção do meio ambiente, utilizando para isso o método indutivo, a partir da análise dos instrumentos no processo de AIA das atividades de mineração, bem como do estudo de outros doutrinadores atentos á temática e da jurisprudência dos tribunais superiores pátrios.

Para isso, primeiramente se fará um estudo do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, momento em que serão analisados os contornos normativos (leis e princípios) que norteiam o processo de avaliação de impacto ambiental das atividades de mineração.

Em seguida, será feita uma análise dos aspectos legais da Política Nacional do Meio Ambiente e de princípios norteadores que orientam a aplicação do processo de avaliação de impacto ambiental no país, pretendendo demonstrar, ao final, que a proteção ambiental deve necessariamente fazer parte do processo de avaliação de impacto ambiental, ao lado de

instrumentos de cunho socioeconômicos, especialmente no licenciamento de atividades de mineração no Brasil.

1. DA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

Durante séculos o homem explorou os recursos naturais de maneira desenfreada, desponderada e sem qualquer preocupação com sua utilização. De herança restou às gerações futuras a obrigação de limitar a atuação do homem sobre as atividades que causem significativo impacto ambiental com vistas a resguardar e proteger o que ainda resta (SANTOS, 1995).

A tomada de consciência do homem quanto à proteção e preservação do meio ambiente desponta em meados da década de 60, quando descobertas científicas e inovações tecnológicas permitiram constatar as mazelas de longos anos de exploração desregulada e sem a menor preocupação com os recursos naturais do planeta.

Em 1972 foi realizada em Estocolmo a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, a qual se coloca como marco na proteção ambiental do planeta, evidenciando a necessidade de regular as ações do homem com vistas ao desenvolvimento sustentável. Como resultado foi firmada a Declaração sobre o Meio Ambiente, conforme destaca Romeu Thomé:

> A Declaração destaca o ser humano como resultado e artífice do meio que o circunda, proclama que a defesa e a melhoria do meio ambiente para as gerações presentes e futuras converteu-se num objetivo imperioso para a humanidade e deverá ser perseguido e, ainda, sugere que cidadãos e comunidade, empresas e instituições em todos os planos aceitem as responsabilidades que lhes incumbem e que todos eles atuem efetivamente para a preservação ambiental. (THOMÉ, 2013, p. 43)

Outros encontros seguiram à Conferência de Estocolmo tendo por objetivo a preocupação com os recursos finitos da natureza, tais como a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992; a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+10 – realizada em Johanesburgo em 2002; a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20 – realizada no Rio de Janeiro em 2012; e a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas – Cop 21 – realizada em Paris em 2015.

O autor Chris Wold (2003) ressalta que a busca pela solução dos problemas ambientais que afligem o planeta fez com que a comunidade internacional empreendesse ações que pudessem garantir a máxima proteção dos recursos naturais. Dentre essas ações destaca-se a

celebração de tratados internacionais com a adoção de estratégias mais holísticas de proteção ambiental, bem como a criação de princípios de gerais do direito ambiental em que "se espera sejam implementados pelos Estados, seja por sua afirmação nas legislações domésticas, seja pela sua aplicação nos tribunais" (SAMPAIO; WOLD; NARDY, 2003, pg. 6).

Com o surgimento dos princípios de direito ambiente, considerados pilares orientadores para orientar a interpretação do aplicador do direito é que se propõe, para este trabalho, o estudo de alguns princípios de Direito Ambiental que norteiam a proteção dos recursos naturais, em especial quanto aos impactos ambientais decorrentes das atividades de mineração.

2.1 Os princípios ambientais como instrumentos de proteção do meio ambiente

Aos Estados é imposta a obrigação de adotar medidas que sejam capazes de equacionar a escassez dos recursos naturais, especialmente quando diante de atividades, como a mineração, que causa grandes impactos ao meio ambiente.

Durante anos busca-se uma efetiva proteção do meio ambiente, para isso, os Estados Soberanos passaram a internalizar em seus ordenamentos jurídicos pátrios medidas que garantam, ao mesmo tempo, o exercício do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado sem deixar de fora o processo de desenvolvimento econômico e social do país.

No Brasil, o arcabouço normativo de Direito Ambiental é orientado por leis, que regulam as ações do homem sobre a natureza, especialmente quanto às atividades que causem significativo impacto ambiental, e também pelos princípios de Direito Ambiental.

Para Alexy (2014) os princípios de direito são "mandamento de otimização", os quais instrumentalizam a proteção dos recursos naturais além de serem normas basilares e estruturadoras que, conforme disciplina Josef Esser, "estabelecem fundamentos para que determinado mandamento seja cumprido" (apud ÁVILA, 2009, p. 35), de modo a sistematizar a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado e garantidor da sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Para Michael Prieur os princípios de Direito Ambiental são aqueles que "resultént soit du droit international conventionnel ou coutumier, soit du droit national à travers les constitutions ou les lois cadre sur lénvironnement[1]" (PRIEUR, 2004, p. 49).

[1] Tradução livre: "resultam tanto do direito internacional convencional ou consuetudinário quanto do direito nacional através das constituições ou leis-quadro em matéria de ambiente".

José Adércio Leite Sampaio destaca que:

> Por seu turno, os princípios, uma vez constitucionalizados, ganham rigidez formal e, em consequência, orientam, de forma irradiadora, a interpretação das demais normas constitucionais, a produção e aplicação dos dispositivos de norma de hierarquia inferior, além de exigirem um procedimento complicado para sua alteração e, pelo menos, sérias e procedentes dúvidas quando à supressão ou mesmo retrocesso garantista. Em uma frase: ingressam no polêmico mundo das normas fundamentais do ordenamento jurídico. (SAMPAIO; WOLD; NARDY, 2003, p. 85)

Diante disso, constata-se que diversos são os princípios criados tanto pela comunidade internacional quanto pelo ordenamento jurídico interno com vistas a norteador a aplicação do Direito Ambiental. Alguns constitucionalizados pela Carta Magna de 1988 outros dispersos em ordenações infraconstitucionais e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Importante destacar que, este trabalho não tem a pretensão de esgotar o estudo acerca dos princípios que norteiam o Direito Ambiental no ordenamento jurídico brasileiro. A análise proposta abordará, timidamente, os princípios que norteiam a atuação dos aplicadores do Direito Ambiental na avaliação dos impactos ambientais – AIA, especificamente os princípios aplicáveis às atividades de mineração, por serem atividades que causem significativo impacto ambiental.

Para isso, o estudo do princípio do desenvolvimento sustentável é de primordial importância, pois, este princípio se coloca no centro das discussões das maiores conferências internacionais que tratam sobre a proteção do meio ambiente, dada sua importância para o crescimento econômico e social do país. Importante, ainda, mencionar os princípios do poluidor pagador e do usuário pagador no processo de avaliação de impactos ambientais por serem princípios de aplicação preventiva.

2.1.1 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

O desenvolvimento sustentável pode ser considerado como princípio propulsor de todo ordenamento jurídico que se diga preservador dos recursos naturais e incentivador, ou fomentador, do desenvolvimento econômico e social de modo sustentável.

José Adércio salienta que o princípio do desenvolvimento sustentável:

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

O princípio do Desenvolvimento Sustentável está consagrado na Declaração do Rio/92, a qual preceitua que:

> Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional. (ONU, 1992)

Não há crescimento econômico e social destrelado da proteção dos recursos naturais. O princípio do Desenvolvimento Sustentável tem como cerne incentivar o crescimento econômico e social do país desde que os recursos naturais sejam utilizados de maneira racional e consciente pelo empreendedor.

Com isso, se observa que o princípio do Desenvolvimento Sustentável é um dos pilares do processo de avaliação de impacto ambiental de todos os empreendimentos que causem significativo impacto ambiental, como as atividades de mineração. Posto que, se por um lado o empreendimento minerário é de valiosa importância para o crescimento socioeconômico de outro deve o empreendedor zelar pela máxima proteção do meio ambiente.

Salienta Sánches (2008, p. 94) que "a função do processo do processo de AIA seria a de incitar os proponentes a conceber projetos ambientalmente menos agressivos e não simplesmente julgar se os impactos de cada projeto são aceitáveis ou não". Nisto se verifica a aplicação do princípio do Desenvolvimento Sustável no processo de licenciamento ambiental, ao colocar a proteção e preservação dos recursos naturais ao lado de análise de critérios econômicos e técnicos de um dado empreendimento.

É por meio do processo de AIA que o órgão ambiental licenciador conhecerá os impactos positivos e principalmente os negativos, e nesse momento, necessariamente, deverá aplicar o princípio do desenvolvimento sustentável para se garantir o equilíbrio entre a proteção e a exploração do meio ambiente.

2.1.2 Princípio do Poluidor Pagador ou do Usuário Pagador

Ao lado do princípio do Desenvolvimento Sustentável está o princípio do poluidor pagador, o qual impõe ao Poder Público o dever de adotar medidas que sejam capazes de internalizar no processo produtivo, das atividades que causem significativo impacto ambiental,

os custos pela utilização dos recursos naturais, bem como por eventuais danos decorrentes da degradação do ambiental, de modo que, os empreendedores assumam o ônus das externalidades negativas e não a sociedade, como comumente se verifica.

Introduzido na legislação brasileira, como forma de regular a utilização dos recursos naturais pelos grandes empreendimentos, na Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938/1981, a qual aduz no art. 4º a "imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos" (BRASIL, 1981).

Assim, aquele que pretende empreender atividades, de cunho econômico, utilizando, para tanto os recursos naturais, deve, por aplicação do princípio do Poluidor Pagador ou do Usuário Pagador, arcar com o ônus decorrente não só pela própria utilização, mas, também por possíveis danos que a atividade possa vir a acarretar ao meio ambiente, bem como introduzindo no processo produtivo o ônus decorrente das externalidades negativas.

Constata-se, por outro lado, que sua inobservância implica em acarretar à sociedade o ônus do uso e das externalidades negativas que não se desejou, conforme aduz Paulo Afonso Leme Machado:

> O uso gratuito dos recursos naturais tem representado um enriquecimento ilegítimo do usuário, pois a comunidade que não usa do recurso ou que o utiliza em menor escala fica onerada. O poluidor que usa gratuitamente o meio ambiente para nele lançar os poluentes invade a propriedade pessoal de todos os outros que não poluem, confiscando o direito de propriedade alheia. (MACHADO, 2007, p. 61-62)

Édis Milaré complementa aduzindo que o princípio do Poluidor Pagador:

> Assenta-se este princípio na vocação redistributiva do Direito Ambiental e se inspira na teoria econômica de que os custos sociais externos que acompanham o processo produtivo (v.g., o custo resultante dos danos ambientais) precisam ser internalizados, vale dizer, que os agentes econômicos devem levá-los em conta ao elaborar os custos de produção e, consequentemente, assumi-los. Busca-se, no caso, imputar ao poluidor o custo social da poluição por ele gerada, engendrando um mecanismo de responsabilidade por dano ecológico, abrangente dos efeitos da poluição não somente sobre bens e pessoas, mas sobre toda a natureza. Em termos econômicos, é a internalização dos custos externos. (MILARÉ, 2015, p. 268).

A sugestividade do nome – poluidor pagador – não se interpreta em uma autorização para desmatar ou poluir, mas, sim a adoção de medidas de caráter prévio, com vistas a proteger não só o meio ambiente, mas, também, aqueles atores que, externos ao processo e produção de bens ou serviços, arca com os prejuízos ambientais decorrentes da atividade degradadora.

Percebe-se a salutar necessidade de aplicação do princípio do Poluidor Pagador e do Usuário Pagador quando no processo de avaliação de impacto ambiental, dada a importância de se avaliar o quantum indenizatório pela utilização dos recursos naturais, além de se verificar se os custos decorrentes das externalidades negativas estão inseridos no processo produtivo do empreendimento.

Não é demasiado colacionar o entendimento que o Superior Tribunal de Justiça, por seu Ministro Antônio Herman Benjamim, agrega ao princípio do poluído pagador:

> Entre nós, e ao contrário do que ocorre em outros países, o princípio do poluidor-pagador apoia-se em sólida e inequívoca previsão constitucional e legal, o que acarreta a sua estruturação em bases jurídico-dogmáticas, mas também éticas, que se afastam da fonte economicista que lhe deu origem no ventre da OECD/OCDE. Em outro momento, tive a oportunidade de afirmar que tal princípio "está na ordem do dia da formulação de políticas de proteção ao meio ambiente. É quase que uma expressão mágica capaz de eliminar todos os males ambientais. Virou slogan dos diversos setores preocupados com a tutela ambiental, daí decorrendo, por certo, as nem sempre concordantes definições e interpretações que provoca". E concluí: "todo o Direito Ambiental, queiramos ou não, gira em torno do princípio poluidor-pagador, já que é este que orienta – ou deve orientar – sua vocação redistributiva, ou seja, sua função de enfrentamento das deficiências do sistema de preços. Por trás do princípio poluidor-pagador está a pergunta: quem paga pelos danos ambientais? O Estado – e, a partir dele, todos os contribuintes – ou o próprio poluidor?" (SUPERIOR TRIBUBAL DE JUSTIÇA, 2012)

Por isso, tão importante é, na análise que se segue no processo de AIA a observância desse princípio, posto que, é neste momento que o órgão licenciador irá imputar ao empreendedor as condicionantes para proteção do meio ambiente, amparadas no princípio do Poluidor Pagador ou Usuário Pagador.

2.2 O Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado um direito fundamental, uma vez que, constitucionalmente positivado, passa a ser norte para todos os instrumentos que venham a interferir, de certo modo, na qualidade de vida do ser humano.

O Direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado passou a ser considerado um direito fundamental do homem quando da positivação da Constituição da República de 1988, que veio a romper com omissões constitucionais anteriores ao expressamente introduzir no texto constitucional um capítulo exclusivamente para disciplinar a proteção ao Meio Ambiente no Brasil.

Não se trata apenas de uma mera positivação de direitos, a nova ordem constitucional inova coroando o meio ambiente ecologicamente equilibrado ao patamar de direito fundamental de todos e imputa ao Poder Público e à coletividade o dever de defesa e preservação deste direito, assim dispondo:

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

Além do dever de defesa e preservação do meio ambiente o texto constitucional ainda dispõe que, ao Poder Público é imputado o dever de garantir a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com isso, se percebe a AIA é um valioso instrumento de política pública que pretende assegurar o pleno exercício do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, uma vez que se permite a analise prévia dos impactos que um determinado empreendimento irá acarretar ao equilíbrio ecológico.

3. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

A Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n.º 6.938/81 “afigura-se como norma geral sobre proteção ambiental, estabelecendo princípios, objetivos e instrumentos para a implementação da preservação dos recursos naturais no País [...]” (THOMÉ, 2013, p. 183).

Trata-se de norma anterior à CR/88, porém por esta recepcionada, que introduz no ordenamento jurídico brasileiro disposições norteadoras para a “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico” (BRASIL, 1981), conforme preceitua seu art. 2º, que ainda trata de elencar os princípios que norteiam a PNMA:

> I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
> II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
> Ill - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
> IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
> V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
> VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
> VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

> VIII - recuperação de áreas degradadas; (Regulamento)
> IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
> X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. (BRASIL, 1981)

Salienta aos olhos a posição do legislador infraconstitucional, ao dispor que a PNMA visa ao desenvolvimento socioeconômico do país, trazendo com isso, um importante instrumento para o processo de avaliação de impacto ambiental de atividades, como a mineração.

Ademais dos princípios norteadores, a PNMA tem por objetivos:

> Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:
> I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
> II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
> III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;
> IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;
> V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;
> VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;
> VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. (BRASIL, 1981)

Destaca-se o disposto nos incisos I e VII. Veja que o legislador infraconstitucional colocou em diploma que tem por objetivo “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental” (BRASIL, 1981), aspectos de natureza socioeconômica.

Não há como dissociar o crescimento econômico da proteção ambiental, especialmente quanto diante de atividades como a mineração que é essencialmente importante para o atendimento das necessidades do homem.

Thomé (2013, p. 185) afirma que “os três pilares do desenvolvimento sustentável despontam de forma clara no inciso I: o desenvolvimento econômico, a equidade social e a preservação do meio ambiente”, entendendo, assim, que deve haver harmonização entre eles, de modo a conservar o meio ambiente e garantir do desenvolvimento econômico.

Com o fim de implementar a Política Nacional do Meio Ambiente, o art. 9º[2] informa, em rol não taxativo, os instrumentos para o alcance dos objetivos nela dispostos. Dentre eles toma-se destaque, para este trabalho, o disposto no inciso III, da avaliação de impacto ambiental.

O estudo acerca desse instrumento será melhor demonstrado no capítulo seguinte.

Além dos princípios, objetivos e instrumentos, é de acrescentar outro importante instrumento disposta na PNMA, inciso VII, a imposição ao poluidor/predador da obrigação de reparar ou restaurar o meio ambiente em caso dano, além de contribuir pela utilização dos recursos naturais (princípios do poluidor pagador/usuário pagador). Sendo que, a responsabilidade civil de reparação dos danos ambientais independe culpa ou dolo do empreendedor, conforme preceito contido no art. 14, §1º da PNMA.

Por isso necessária a observância a aplicação, no processo de AIA, dos critérios que levem em consideração não só aspectos de natureza econômica e tecnológica como também os critérios que consideram mecanismos que visem à mitigação ou que minimizem os impactos negativos advindos das atividades degradadoras.

4. A AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO DE ATIVIDADE DE MINERAÇÃO

A mineração é uma atividade essencialmente importante para a sobrevivência do homem na Terra. Dela se retira os bens minerais que são adequados "ao atendimento das demandas da agricultura, da indústria e da prestação de serviços em geral, aí incluídas a educação, a saúde, os transportes e tantas outras atividades" (SOUZA; SOUZA, 2011, p. 1).

---

2 Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II - o zoneamento ambiental; (Regulamento) III - a avaliação de impactos ambientais; IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; VI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal; VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental. X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzí-las, quando inexistentes; XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais. XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. (BRASIL, 1981)

A Declaração das Nações Unidas ratifica a essencialidade da mineração ao dizer que "A Mineração, os minerais e os metais são importantes para o desenvolvimento econômico e social de muitos países [...] os minerais são essenciais para a vida moderna" (ONU, 2002).

Para que a atividade seja efetivamente implementada e haja início da exploração é necessário que o empreendedor observe alguns requisitos legais, que atentem para a preservação do meio ambiente, observados os princípios que conduzem a instalação da atividade ao desenvolvimento sustentável.

E nesse ponto, convém trazer o entendimento Supremo Tribunal Federal acerca a sistemática proteção ambiental atrelada ao desenvolvimento socioeconômico do país, no trecho da Ementa da decisão:

> [...] A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. **Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural**. (grifo nosso) (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2005)

A Suprema Corte chama a atenção para a necessária instrumentalização dos instrumentos jurídicos que prestam a garantir a efetiva tutela protetiva do meio ambiente, podendo assim introduzir, nesse entendimento, a Avaliação de Impacto Ambiental como um processo que visa a assegurar que atividades, como a mineração, que importam em consideráveis danos ao meio ambiente, seja observada e aplicada com vistas ao desenvolvimento sustentável.

O processo de avaliação de impacto ambiental é um dos requisitos legais que o empreendedor deve observar antes de dar início à atividade, conforme salienta Sánchez (2008, p. 92) ao afirmar que "a finalidade da avaliação de impacto ambiental é considerar os impactos ambientais antes de tomar qualquer decisão que possa acarretar significativa degradação da qualidade do meio ambiente".

Romeu Thomé discorre acerca do tema, dizendo que:

> A implantação de qualquer atividade que de alguma forma cause impacto (modificação) ao meio ambiente é condicionada a uma avaliação prévia (AIA) para que se possa, primeiramente, autorizar ou não o empreendimento e, em um segundo momento, exigir do empreendedor as medidas necessárias para corrigir, mitigar e/ou compensar os efeitos negativos que elas poderão acarretar ao ecossistema. Os referidos estudos subsidiarão os órgãos ambientais competentes para a análise dos requerimentos de licença ambiental. (THOMÉ, 2013, p. 199)

Desse modo, fica clara a obrigação imposta ao empreendedor de atividade de mineração de apresentar um projeto, ou um plano/programa para análise e aprovação (ou não) ao órgão ambiental responsável pelo licenciamento, contendo informações gerais, como a localização do empreendimento minerário, os possíveis impactos negativos e positivos oriundos do empreendimento, a utilização de recursos hídricos, etc., pretendendo, com isso, assegurar os seguintes objetivos ao processo de avaliação de impacto ambiental, conforme aduz Sánchez:

> Objetivos da avaliação de impacto ambiental:
> 1. Assegurar que as considerações ambientais sejam explicitamente tratadas e incorporadas ao processo decisório
> 2. Antecipar, evitar, minimizar ou compensar os efeitos negativos relevantes biofísicos, sociais e outros
> 3. Proteger a produtividade e a capacidade dos sistemas naturais, assim como os processos ecológicos que mantêm suas funções
> 4. Promover o desenvolvimento sustentável e otimizar o uso e as oportunidades de gestão de recursos (SÁNCHEZ, 2008, p. 95)

Tais objetivos, pretendem de um modo geral, assegurar que a proteção e conservação dos recursos naturais sejam inseridos como critério no processo de licenciamento da atividade, de modo que, não sejam apenas considerados os aspectos de cunho econômico para a viabilidade do empreendimento.

Ademais, conforme salienta o autor, a AIA tem um importante papel na gestão ambiental do empreendimento, pois a partir da sua análise o órgão ambiental decidirá a viabilidade do empreendimento.

Outro ponto importante do AIA para se destacar é o preceito contido no art. 225 da CR/88, o qual impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações" (BRASIL, 1988). Dispondo ainda, no parágrafo primeiro que "para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;" (BRASIL, 1988).

Veja, a Carta Magna impõe ao empreendedor a obrigação de realização de um estudo de impacto ambiental. Tal estudo é uma espécie de avaliação de impacto ambiental com o qual

o empreendedor, de atividade que cause significativo impacto ambiental, apresenta ao órgão público licenciador todos os impactos que seu empreendimento acarretará ao meio ambiente, sejam positivos ou negativos, informando as ações para minimizar ou mitigar os impactos negativos.

Adverte, ainda, o texto constitucional a obrigação de publicidade desse instrumento para aqueles que estão inseridos no contexto do empreendimento, ou seja, a população, empresas outras, comunidades tradicionais e órgãos públicos.

Essa publicidade é deveras importante, posto que está diretamente relacionada com o princípio basilar do Estado brasileiro, o princípio Democrático, e também para que haja uma efetiva gestão ambiental do empreendimento.

Nesse ponto Romeu Thomé e José Cláudio Junqueira afirmam que:

> The main objective of the public participation is to insure the exercise of citizenship and democracy in the environmental impact assessment process, a time when the different actors who are involved and possibly directly or indirectly affected by a project or an activity should have full access to the information related to its positive and negative social-environmental impact so that they can inform the relevant public agencies of their opinion[3]. (THOMÉ; JUNQUEIRA, 2015, p. 76)

Importante dizer que a participação dos atores envolvidos com os impactos acarretados pela mineração é extremamente importante, para assegurar que a implantação desse tipo de empreendimento não de apenas visando interesses econômicos.

É preciso incluir esses atores, de maneira efetiva, para que as decisões governamentais, que muitas vezes estão sujeitas a pressões e interesses privados, não seja a palavra final.

Por derradeiro, é imperioso destacar o objetivo principal da avaliação de impacto ambiental, qual seja, a viabilidade ambiental do empreendimento (SÁNCHEZ, 2008), e para que seja efetivamente implementado é necessário envolver os atores diretamente envolvimentos com a instalação da mineradora.

[3] Tradução livre: "O principal objetivo da participação pública é assegurar o exercício da cidadania e da democracia no processo de avaliação impacto ambiental, momento em que os diferentes atores envolvidos direta ou indiretamente afetados por um projeto ou atividade podem ter acesso total às informações relativas aos aspectos positivos e negativos dos impactos socioambientais e para que possam informar suas opiniões."

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho foi possível verificar a importância dos instrumentos de proteção ambiental contidos na Política Nacional do Meio Ambiente, dentre os quais tomou-se por destaque a avaliação de impacto ambiental.

Esse instrumento de Política Pública ambiental visa a subsidiar o órgão ambiental, responsável pelo licenciamento, de informações necessárias para a análise viabilidade de instalação de uma determinada atividade. Partiu-se, então, para a importância de uma efetiva análise desse instrumento na instalação de atividades de mineração.

A mineração exerce um papel singular para o crescimento e desenvolvimento do homem, lhe suprindo as necessidades básicas e trazendo-lhe conforto e bem-estar. Sem deixar de dizer dos demais impactos positivos acarretados pela própria atividade, como o aumento da economia, a geração de empregos, dentre outros. Contudo, a mineração gera impactos, ambientais e sociais, e possíveis danos que a atividade de mineração acarreta ao meio ambiente.

Por meio do processo de avalição de impacto ambiental o órgão ambiental licenciador conhecerá os impactos advindos do empreendimento de mineração, impactos positivos e, principalmente, os negativos. Entende-se que essa análise dever ser feita norteada pelo princípio do desenvolvimento sustentável, uma vez que se pretende assegurar o crescimento econômico do país, mas por outro lado, pretende-se garantir que haja a conservação dos recursos naturais. Busca-se, com isso, o equilíbrio entre a proteção e a exploração do meio ambiente.

Por isso, se vê a importância da aplicação da análise de viabilidade ambiental ao processo de avaliação de impacto ambiental das atividades de mineração, ao lado de critérios econômicos e tecnológicos, permitindo-se assim, que a associação desses critérios possibilite ao órgão ambiental dizer da viabilidade socioeconômica e socioambiental do empreendimento.

Ademais, é de fundamental importância que o processo de avaliação de impacto ambiental das atividades minerárias seja empreendimento de modo participativo, atendendo ao princípio Democrático, levando em consideração a atuação de atores diretamente impactados na instalação da atividade, tais como a população local, comunidades tradicionais, órgãos públicos e empresas, compondo a sistemática para a proteção socioambiental.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Princípios Formais e outros aspectos da teoria discursiva do Direito**. TRIVISONNO, Alexandre Travessoni; SALIBA, Aziz Tuffi; LOPES, Mônica Sette. (org). Rio de Janeiro: Grupo Gen, 2014. p. 5.

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 7º ed., revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Lúmen juris, 2004.

ARTIGAS, Priscila Santos. Direito Econômico e Financeiro. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. Orientador: Fábio Nusdeo. 2011. 315 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 35

BENJAMIN, Antônio Herman V. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. *In*: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coord.). **Direito Ambiental**: fundamentos do direito ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 42-91.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. *In*: ANGHER, Anne Joyce. **Vademecum universitário de direito RIDEEL**. 18. ed. São Paulo: RIDEEL, 2014. 75-76p.

BRASIL, Política Nacional do Meio Ambiente (1981). In: ANGHER, Anne Joyce. **Vademecum universitário de direito RIDEEL**. 18. ed. São Paulo: RIDEEL, 2014. 1663-1668p.

BRASIL. Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). In: ANGHER, Anne Joyce. **Vademecum universitário de direito RIDEEL**. 18. ed. São Paulo: RIDEEL, 2014. 1680-1685p.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1145083/MG. Relator: Ministro Herman Benjamin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 27 de set. de 2011. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=9934259&num_registro=200901152629&data=20120904&tipo=51&formato=PDF>. Acesso em: 01 nov. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 3540. Relator: Ministro Celso de Mello – Tribunal Pleno. **Diário de Justiça**, Brasília, 03 fev. 2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28DESENVOLVIMENTO+SUSTENT%C1VEL++E+MINERA%C7%C3O%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/nyh8xew>. Acesso em: 20 abr. 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 23-59.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 143-151.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15. ed. ver., atual. eampl.. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10. ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

ONU. Organização das Nações Unidas. Rio 92. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: < http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2015.

PRIEUR, Michel. **Droit de l'enviroment**. 5. ed. Paris: Dalloz, 2004.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Processo Civil Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. 220p.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Constituição e meio ambiente na perspectiva do direito constitucional comparado. *In*: SAMPAIO, José Adércio Leite. WOLD, Chris. NARDY, Afrânio. **Princípios de direito ambiental**: na dimensão internacional e comparada. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 5-86.

SANCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental**: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina dos textos, 2008.

SANTOS, Antônio Silveira Ribeiro dos. O direito ambiental: sua formação e importância. *In*: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coord.). **Direito Ambiental**: fundamentos do direito ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. 93-104p.

SOUZA, José Mendo Mizael de; SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de. Mineração: Benefícios socioeconômicos e o Brasil do Futuro. *In*: GANDARA, Leonardo André; (et. al) (Coord). **Direito Minerário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. p. 1-20

TRINDADE. Antônio Augusto Cançado. **Direitos Humanos e Meio Ambiente**: paralelos dos sistemas de proteção ambiental. Porto Alegre: Fabris, 1993.

THOMÉ, Romeu; JUNQUEIRA, José Cláudio. Community participation in the analysis of the environmental impact assessment as a democratic mechanism to insure social-environmental rights. **Revista Veredas do Direito**. Belo Horizonte, v. 13, n. 25, p. 69-91, Janeiro/Abril de 2016.