

8**O DESASTRE SOCIOAMBIENTAL CAUSADO PELA MINERAÇÃO EM MACEIÓ/AL: A AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL****THE SOCIO-ENVIRONMENTAL DISASTER CAUSED BY MINING IN MACEIÓ/AL: THE LACK OF DEMOCRATIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL LICENSING**

Maryny Dyellen Barbosa Alves⁶³
Newton de Oliveira Lima⁶⁴

RESUMO. O desastre socioambiental de Maceió/AL consiste no afundamento de cinco bairros da cidade, que já causou a desocupação forçada de mais de catorze mil imóveis e afetou diretamente mais de sessenta mil pessoas. O desastre é reflexo da exploração mineral realizado pela empresa Braskem S/A no período compreendido entre 1976 a 2019, através de 35 minas de extração em subsolo da área urbana da cidade. O procedimento de licenciamento ambiental exige o estudo de impacto ambiental e a elaboração de relatório de impacto ambiental – EIA/RIMA desde 1986, após a publicação da Resolução 1 do CONAMA, para as atividades econômicas causadoras de degradação ambiental. A mesma resolução trata da possibilidade de realização de audiência pública durante o licenciamento, o que foi detalhado pela Resolução 9/1987, ao tratar das hipóteses em que esta seria obrigatória e vinculante. A participação democrática no âmbito administrativo pode ser realizada através de vários mecanismos, que são fundamentais para a legitimação das decisões da Administração Pública na gestão ambiental. O artigo analisa a participação democrática da população de Maceió/AL nos procedimentos de renovação das licenças de operação da mineradora Braskem no período de extração do sal-gema.

PALAVRAS-CHAVE: Desastre; Mineração; Licenciamento ambiental; Participação democrática.

⁶³ Advogada. Professora da Universidade Estadual de Alagoas - UNEAL *Campus I*. Doutoranda em Ciências Jurídicas pela UFPB. Mestre pela UNEAL. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários - IBET. Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Direitos Humanos - NEPPDH. Sócia do Instituto de Direito Administrativo de Alagoas – IDAA e da Associação dos Tributaristas de Alagoas - ATRIAL.

⁶⁴ Doutor em Filosofia pela UFPB-UFRN-UFPE, com período de pesquisa sandwich na Universidad de Buenos Aires (projeto CAPES MERCOSUL PPCP UFPE/UBA). Professor Associado nível 1, lotado no Departamento de Ciências Jurídicas do Centro de Ciências Jurídicas da UFPB. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB. Líder do Grupo de Pesquisa Filosofia do Direito e Pensamento Político (UFPB), que possui as linhas de pesquisa: Filosofia kantiana do Direito; Filosofia dos Valores Juspolíticos; Constitucionalismo, democracia e Estado de Direito.

ABSTRACT. The socio-environmental disaster in Maceió, Alagoas, consists of the sinking of five neighborhoods in the city, which has already caused the forced evacuation of more than fourteen thousand properties and directly affected more than sixty thousand people. The disaster is a reflection of the mineral exploration carried out by the company Braskem S/A between 1976 and 2019, through 35 underground extraction mines in the urban area of the city. The environmental licensing procedure has required an environmental impact study and the preparation of an environmental impact report – EIA/RIMA since 1986, after the publication of CONAMA Resolution 1, for economic activities that cause environmental degradation. The same resolution deals with the possibility of holding a public hearing during the licensing process, which was detailed in Resolution 9/1987, when dealing with the cases in which this would be mandatory and binding. Democratic participation in the administrative sphere can be achieved through several mechanisms, which are fundamental for the legitimization of Public Administration decisions in environmental management. The article analyzes the democratic participation of the population of Maceió/AL in the procedures for renewing the operating licenses of the Braskem mining company during the period of rock salt extraction.

KEYWORDS: Disaster; Mining; Environmental licensing; Democratic participation.

INTRODUÇÃO

Existem vários instrumentos hábeis a garantir a participação democrática da população sobre as questões mais distintas e relevantes do Estado contemporâneo. Isso decorre da evolução histórica do próprio conceito de democracia, que remonta a longínqua Grécia Antiga, e seu modelo de democracia direta, até as atuais e intensas discussões jurídico-filosóficas sobre as derivações teóricas da democracia representativa, participativa e deliberativa.

O direito à participação democrática deve ser assegurado no âmbito legislativo, executivo ou judicial e nas três esferas de governo, federal, estadual e municipal, de modo a conferir maior legitimidade às decisões que possam afetar significativamente a vida das pessoas governadas.

No Brasil, o licenciamento ambiental é um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, previsto na Lei 6.938/1981, sendo obrigatória a sua realização de forma prévia à construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades que utilizam recursos ambientais, e que, efetiva ou potencialmente, poluem o meio ambiente, ou são capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

A Resolução CONAMA 1/1986 exigiu o estudo prévio de impacto ambiental e o relatório de impacto ambiental – EIA/RIMA como condição para o licenciamento

ambiental de empresas causadoras de degradação ambiental, de que é exemplo a atividade de extração de minério. A mesma norma previu a possibilidade de realização de audiência pública com a população diretamente afetada, para obter informação sobre o projeto e seus impactos ambientais, bem como permitir a discussão sobre o RIMA.

Em 1987, a Resolução 9 do CONAMA trouxe as hipóteses em que a audiência pública seria obrigatória previamente à concessão de licença ambiental, são elas: a) quando o órgão ambiental julgar necessário; b) quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por, no mínimo, cinquenta cidadãos. Nestas hipóteses, a Resolução prevê que a ausência de audiência pública invalidará a licença ambiental.

A exploração do sal-gema em Maceió/AL foi iniciada pela antiga Salgema Indústrias Químicas Ltda, atualmente denominada Braskem, em 1976, antes, portanto, das exigências das Resoluções 1/1986 e 9/1987. Todavia, as atividades de extração duraram até 2019, após a divulgação do laudo do Serviço Geológico do Brasil – CPRM, que evidenciou ser a extração do sal-gema a causa do afundamento de cinco bairros da cidade, que representa o maior desastre socioambiental em área urbana em curso no mundo, como será demonstrado adiante.

Apenas em 1986, a mineradora Salgema Indústrias Químicas Ltda elaborou o EIA/RIMA e apresentou ao órgão ambiental da época, o qual renovou as licenças de operação para extração do sal das minas localizadas a mais de mil metros de profundidade da superfície de Maceió/AL. Em 1987, houve manifestações populares na cidade contra a licença para duplicação da produção da indústria mineradora, lideradas pelo “Movimento pela Vida”, coordenado pelo Sindicato dos Jornalistas Profissionais de Alagoas.

O artigo analisará a participação democrática no âmbito da renovação das licenças de operação, concedidas pelo órgão ambiental de Alagoas à mineradora Braskem para extração do sal-gema no subsolo urbano de Maceió/AL. Busca-se analisar se foi colhida a opinião da população da cidade sobre a implantação da mineradora e se esta foi capaz de influenciar, de algum modo, as decisões dos governos que se sucederam durante o período de exploração (1976 a 2019).

Na metodologia, foi utilizado o método hipotético-dedutivo, buscando demonstrar a hipótese de que não houve qualquer forma de participação democrática no licenciamento ambiental da mineradora Braskem, pelo órgão estadual competente. A partir da abordagem qualitativa, buscou-se demonstrar a relevância da participação

democrática para a concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e para o desenvolvimento sustentável. Foram analisados documentos normativos sobre o licenciamento ambiental da mineração, além de obras e artigos científicos sobre o tema.

Foram analisados documentos anexados à Ação Civil Pública tombada no processo 0806577-74.2019.4.05.8000, promovida pelo Ministério Público Federal – MPF, em face da Braskem S.A e vários outros réus. E foram consultadas notícias veiculadas na imprensa local e sites de informações sobre o desastre socioambiental de Maceió/AL, além de artigos sobre a matéria.

1 O DESASTRE SOCIOAMBIENTAL DE MACEIÓ/AL

Em março de 2018, um tremor de terra de 2,4 na escala Richter e fortes chuvas intensificaram o surgimento de fissuras nos imóveis e nas ruas do bairro Pinheiro, em Maceió/AL. A Defesa Civil da cidade passou a isolar as áreas afetadas e realizar estudos para confecção do mapa de criticidade, a fim de indicar os riscos de desabamento e retirar a população das áreas críticas.

Figura 1: Fotos das fissuras em imóvel em bairro atingido, Maceió/AL



Fonte: Diário do Poder, 2019.

Figura 2: Fotos das fissuras em imóvel em bairro atingido, Maceió/AL

Fonte: Terra, 2020.

Em seguida, também foram identificados rachaduras e buracos nas ruas de mais quatro bairros de Maceió/AL, a saber: Bom Parto, Bebedouro, Mutange e Farol, mobilizando a população afetada, a Defesa Civil da prefeitura de Maceió/AL e o Serviço Geológico do Brasil – CPRM, este último passou a realizar estudos para identificar as causas do fenômeno.

Figura 3: Fotos dos buracos nas ruas de Maceió/AL

Fonte: G1, 2019.

Figura 4: Fotos dos buracos nas ruas de Maceió/AL

Fonte: Brasil de Fato, 2020.

Em abril de 2019, o Serviço Geológico do Brasil – CPRM publicou o Relatório Síntese dos Resultados nº 1, dos estudos sobre a instabilidade do terreno nos bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro, atestando que o processo de subsidência⁶⁵ e instabilidade do solo dos bairros de Maceió/AL era decorrente da extração de sal-gema⁶⁶, que provocou halocinese⁶⁷ e deformações rúpteis na superfície, causando os efeitos observados nos imóveis e na infraestrutura urbana (CPRM, 2019).

A Defesa Civil de Maceió/AL, apoiada nos relatórios técnicos elaborados pelo CPRM e nos dados apresentados pela Braskem, definiu as áreas de risco à população em razão do afundamento do solo, identificando a criticidade de cada região.

⁶⁵ Segundo o Glossário Geológico, Subsidência é o “Processo de rebaixamento da superfície terrestre com amplitude regional a local por causas tectônicas, como as fases tafrogênicas de bacias geológicas cratônicas a orogênicas, ou, como evento localizado, por causas não-tectônicas, como dissolução de camadas sedimentares de sais e de calcários subterrâneos com abatimento das camadas acima das dissolvidas”. (SIGEP, 2023).

⁶⁶ “A salgema é constituída essencialmente de NaCl, formando camadas de elevado grau de pureza, que ocorre, em sub-superfície no intervalo de profundidade entre 900m até 1160m. Existem três áreas clássicas de ocorrência de salgema no estado: a do Pontal de Coruripe, a da Região Metropolitana de Maceió e a que se estende do Aeroporto dos Palmares (Rio Largo) em direção à Barra de Santo Antônio. Avalia-se em 1000 km² a extensão dessas áreas, restritas às ocorrências em sub-superfície aparentemente separadas por altos estruturais” (CPRM, 2017). O sal-gema, também denominado de halita, é “usado como tempero na alimentação humana; na fabricação de ácido clorídrico, cloro, soda, soda cáustica e outros compostos de sódio; conservantes e na extração de sódio” (CPRM, 2014).

⁶⁷ “Halocinese - Ascensão de corpos salinos, originados em depósitos evaporíticos, penetrando e deformando camadas de rochas mais densas acima e produzindo estruturas dômicas de grande interesse na exploração petrolífera” (SIGEP, 2023).

Em maio de 2019, o Instituto do Meio Ambiente de Alagoas – IMA/AL cancelou a licença ambiental concedida à Braskem e interditou os poços de extração inseridos na Licença de Operação 157/2016 “pela degradação ambiental e pela prestação de informação falsa, enganosa ou omissa na demonstração da integridade das atividades de extração do sal-gema” (IMA/AL, 2019).

Até novembro de 2023, 14.536 imóveis estavam localizados nas áreas de risco constantes da 4ª versão do mapa da Defesa Civil de Maceió/AL, dos quais 14.371 proprietários já haviam sido indenizados pela Braskem até então, em decorrência do Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação (Braskem, 2023), firmado perante a Justiça Federal. Ocorre que, em 30/11/2023, a Defesa Civil publicou a 5ª versão do mapa de ações prioritárias, ampliando a área de monitoramento, em razão do iminente risco de colapso da mina 18, localizada às bordas da Lagoa Mundaú.

Figura 5: Mapa de ações prioritárias versão 5



Fonte: Maceió/AL, 2023.

O desastre já afetou diretamente mais de 60 mil pessoas, além de causar degradação ambiental de dimensões ainda desconhecidas, pois já ocorreu a inundação de

14 hectares de mangue, que representam 1,73% do manguezal⁶⁸ da costa lagunar, gerando a alteração da salinidade e problemas na exploração do sururu⁶⁹ (Tribuna hoje, 2021).

Pelo iminente risco de desabamento de área do bairro Mutange, com possibilidade de surgimento de dolina⁷⁰, e, conseqüentemente, mais danos ambientais na Lagoa Mundaú, o IMA/AL autuou a Braskem no valor de R\$ 72 milhões em 5/12/2023 em razão dos danos ambientais causados pelo colapso da mina 18 (IMA/AL, 2023). O colapso da mina 18 ocorreu em 10/12/2023 às 13:15h, sem feridos, tendo sido percebido uma movimentação abrupta de água em um trecho da Lagoa Mundaú (CNN Brasil, 2023).

É necessário ressaltar que a mina 18 é apenas uma das 35 minas de extração do sal-gema operadas pela Braskem durante décadas, e que, atualmente, estão todas em processo de monitoramento e estabilização.

Figura 6. Imagem dos poços de extração de sal-gema



Fonte: G1, 2023.

⁶⁸ Os manguezais também são protegidos pelas leis 11.428/2006 e 12.651/2012 como áreas de preservação permanente, e, esta última define manguezal como o “ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência fluviomarinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os Estados do Amapá e de Santa Catarina (BRASIL, 2012);

⁶⁹ Segundo o dicionário Aurélio (FERREIRA, 1999, p. 1909), Sururu é o “Molusco bivalve (*Mytilus falcatus*) mitilídeo que habita o litoral nordeste e sudeste do Brasil, e as lagoas Manguaba e Mundaú, em Alagoas, estado em que desempenha papel econômico de importância na alimentação humana. A Concha tem uma camada nacarada, verde e violácea, externamente parda na frente e escura em sua maior parte.

⁷⁰ Segundo o Glossário da Defesa Civil, dolina é a “cavidade natural ou depressão em forma de funil, na superfície do solo, em região de rochas calcárias, produzida pela dissolução das rochas ou pelo colapso de tetos de cavernas subterrâneas” (SEDEC, 2020).

O afundamento de solo em Maceió/AL é tratado pelos estudiosos do tema (Levino; Fontana, 2023) como um desastre humano⁷¹, pois os eventos adversos foram provocados pela atuação antrópica, isto é, pela extração contínua do mineral sal-gema do subsolo da cidade pela ação humana, o que causou danos materiais, ambientais e sociais à população afetada, como decorrência do processo de subsidência do solo urbano.

No caso de Maceió/AL, foi verificado que 75% das cavernas encontradas no subsolo têm diâmetro entre 70m e 150m, cabendo, na maioria delas, um estádio do Maracanã, e que, diante do diâmetro das minas e dos pequenos espaços entre elas, houve o desabamento do teto de boa parte delas (Galindo, 2022, p. 43). Afirma Galindo que a forma de extração do sal-gema em Maceió reflete uma mineração desastrosa que provocou o maior desastre ambiental urbano do Brasil e um dos maiores do mundo (Galindo, 2020, p. 61).

2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO PROCEDIMENTAL DO DIREITO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, previsto na Lei 6.938/1981, que o define como requisito prévio para a “construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (Brasil, 1981).

É necessário destacar que licenciamento e licença ambiental são institutos técnico-jurídicos distintos e não devem ser confundidos, uma vez que:

(...) aquele é o processo administrativo por meio do qual se verificam as condições de concessão desta, e esta é o ato administrativo que concede o direito de exercer a atividade. Isso significa que não existe licença sem licenciamento, mas este pode existir sem aquela, porque é ao longo do licenciamento que se apura se a licença pode ou não ser concedida (Farias, 2015, p.27).

A Lei 6.938/1981 disciplina, em seu art.17-L, que o licenciamento ambiental é de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente –

⁷¹ Difere de catástrofe, pois esta é uma “Grande desgraça, acontecimento funesto e lastimoso. Desastre de grandes proporções, envolvendo alto número de vítimas e/ou danos severos” (DEFESA CIVIL NACIONAL, 2020). Apesar das grandes proporções territoriais e dos danos causados à população pelo afundamento de solo em Maceió/AL, não houve mortes, nem danos à incolumidade física dos cidadãos.

SISNAMA⁷², cuja competência é entregue aos órgãos executores, aos órgãos seccionais e locais.

A Lei complementar 140/2011 estabeleceu que a competência para o licenciamento ambiental será de um único ente federativo, primando pela eficiência e rapidez da atuação administrativa, evitando, assim, a sobreposição de autoridades licenciadoras e a burocracia nos processos ambientais. Há críticas doutrinárias contundentes a essa opção legislativa, pois, como afirma Machado (2013, p.325/326):

O licenciamento ambiental obrigatório por um único ente federativo, além de contrariar a Constituição da República, representa a supervalorização da rapidez em empreender-se no País, valorizando somente a geração presente, obedecendo ao ‘capitalismo voraz’ e não levando em conta a possibilidade de um ‘capitalismo equilibrado’. As gerações futuras - protegidas pelo art. 225, caput, da Constituição - podem perder a sua chance de sobrevivência, pois os licenciamentos ambientais únicos poderão ser danosos aos seus legítimos interesses.

Apesar do licenciamento único, a lei complementar 140/2011 tratou dos diversos instrumentos de cooperação entre os entes federativos, que podem ser utilizados na fiscalização tríplice e simultânea a ser realizada por todos os órgãos do SISNAMA conjuntamente. É o denominado federalismo cooperativo ecológico, consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4757 (Brasil, 2023).

A lei autoriza que os órgãos ambientais dos demais entes federativos se manifestem perante o órgão licenciador de determinada atividade ou empreendimento, porém, a manifestação é voluntária e não vinculante, ou seja, não obriga o ente licenciador a acatar as orientações ou recomendações apontadas.

⁷² São órgãos do SISNAMA, segundo o art 6º, da Lei 6.938/1981: “I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências; V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições” (Brasil, 1981).

A mesma lei complementar alterou a Lei 6.938/1981 para determinar que os pedidos de licenciamento, bem como sua renovação e concessão, sejam publicados em jornal oficial e em periódico regional ou local de grande circulação, ou ainda em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente (Art. 10, §1º).

Tal regra tem o intuito de permitir o acesso da coletividade a dados e informações sobre o meio ambiente, um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (Art.4º, V), que contribui para o exercício do dever de defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, preconizado no art. 225 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Considerando que o licenciamento ambiental é o procedimento para autorizar o desempenho de atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras⁷³, ou que causam degradação ambiental⁷⁴, é fundamental tratar do licenciamento ambiental da mineração, que é uma atividade geradora de vários impactos ambientais⁷⁵ já reconhecidos.

2.1 LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA MINERAÇÃO

Como visto, o licenciamento ambiental é realizado pelos órgãos executores, seccionais e locais do SISNAMA, conforme disciplinado na Lei 6.938/1981. Quanto à mineração, Lei complementar 140/2011 atribuiu competência à União para licenciamento ambiental das atividades minerárias apenas em situações excepcionais⁷⁶, e atribuiu aos municípios a competência para empreendimentos minerários de menor complexidade e de impacto local somente⁷⁷. Deste modo, a competência residual ficou com os Estados

⁷³ A Lei 6.938/1981, no seu art. 3º, IV, conceitua poluição como a “degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos (Brasil, 1981).

⁷⁴ Nos termos do art. 3º, II, da Lei 6.938/1981, degradação da qualidade ambiental é a alteração adversa das características do meio ambiente.

⁷⁵ Segundo o art.1º da Resolução 1/1986 do CONAMA, “considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais” (Brasil, 1986).

⁷⁶ Como empreendimentos ou atividades localizadas no mar territorial, na plataforma continental, em terras indígenas, dentre outros.

⁷⁷ Como extração de areia e outros agregados da construção civil.

federados, de modo que a maioria das atividades de mineração é licenciada pelos Estados, através de seus órgãos e entidades ambientais (Farias; Ataíde, 2016, p.337).

O CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, no exercício de sua competência para deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, editou a Resolução 01/1986, que exige estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – EIA/RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, para o licenciamento da atividade de extração de minérios.

Em relação à mineração, há ainda duas resoluções importantes do CONAMA. A Resolução 09/1990 trata do licenciamento para extração de minérios de diversas classes, excluindo aqueles destinados à construção civil, cujo licenciamento é disciplinado pela Resolução 10/1990.

A Resolução 09/1990 do CONAMA estabelece o licenciamento ambiental como um procedimento administrativo que engloba, em regra, três licenças a serem requeridas ao órgão ambiental competente: a Licença Prévia - LP, durante a qual o empreendedor minerário deverá apresentar os Estudos de Impacto Ambiental com o respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA; a Licença de Instalação - LI, na qual o empreendedor deverá apresentar o Plano de Controle Ambiental-PCA, que conterá os projetos executivos de minimização dos impactos ambientais avaliados na fase da LP; e a Licença de Operação – LO, após o qual se permite a fase de lavra, beneficiamento e acompanhamento de sistemas de controle ambiental.

No caso de Alagoas, o licenciamento ambiental da maioria dos empreendimentos minerários é de competência do Instituto do Meio Ambiente – IMA/AL, autarquia estadual constituída pela Lei Estadual nº 4986/1988, que transformou a anterior Coordenação do Meio Ambiente – CMA em entidade autárquica, com autonomia patrimonial, financeira e operacional (IMA/AL, 2023).

A Coordenação do Meio Ambiente – CMA foi criada em 1975, por meio da Lei Estadual nº 3.543, de 30/12/1975, e era o órgão ambiental do Estado de Alagoas subordinado ao gabinete do Secretário de Planejamento. A CMA é considerado o órgão ambiental mais antigo do Brasil (IMA/AL, 2023) e o período de sua criação é concomitante ao processo de instalação da mineradora de sal-gema em Maceió/AL.

2.2 O PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL REALIZADO PELO INSTITUTO DE MEIO AMBIENTE DE ALAGOAS – IMA/AL

A instalação da mineradora em Maceió/AL foi precedida da busca de petróleo em 1941, incentivada pelo plano de industrialização promovido pelo Conselho Nacional do Petróleo (Cavalcante, 2020, p. 26). Contudo, ao invés de petróleo, foi encontrada uma enorme camada de sal-gema de alta qualidade a mil metros de profundidade no bairro Mutange, na capital alagoana. A informação chamou a atenção do empresário baiano Euvaldo Freire de Carvalho Luz, que, na condição de proprietário de uma área de 500 hectares no território de Maceió/AL, obteve a autorização para pesquisa do mineral através do Decreto n. 59.356/1966⁷⁸, assinado pelo então Presidente Castello Branco.

Um ano depois, o mesmo empresário criou a Salgema Indústrias Químicas Ltda para pesquisa da jazida alagoana (Fragoso, 2022, p. 95). Em 1971, no governo militar do general Médici, o Banco Nacional de Desenvolvimento - BNDE investiu 140 milhões de dólares na mineradora, passando a deter parte das ações da empresa, juntamente com a empresa estrangeira Du Pont de Nemours e o grupo privado nacional EULUZ (Cavalcante, 2020, p.26). Em 1974, houve a implantação da indústria de cloro-soda em Maceió/AL, na área de restinga⁷⁹ do bairro Pontal da Barra. Um ano depois, o grupo EULUZ vendeu suas ações para a Petroquisa, que passou a deter 45% do controle acionário, juntamente com o BNDE (41,3%) e a empresa estrangeira Du Pont (13,7%) (Fragoso, 2022, p. 96).

Em 15/06/1970, o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM publicou a concessão da lavra do sal-gema à empresa Salgema Mineração Ltda (ANM, 2023), e, em 1976, teve início a extração para produção de dicloroetano na fábrica localizada no Pontal da Barra, Maceió-AL (Braskem, 2023). Durante todo o período de exploração do mineral, foi utilizado o método de extração denominado “Dissolução Subterrânea”, que consistia na perfuração de poços profundos (minas), que alcançavam a base do horizonte salino, e, para tanto, era necessária a formação de cavidades ao longo do corpo salino para permitir o processo de lavra (Melo, 1977, p. 280).

⁷⁸ No atual sistema de consulta de processos da Agência Nacional de Mineração – ANM, antecedida pelo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, consta que o alvará de pesquisa foi publicado em 11/10/1966, através do processo nº. 27225.006648/1965-86, autorizando a pesquisa numa área de 1.897,46 hectares. (ANM, 2023)

⁷⁹ Terreno litorâneo arenoso e salino, e recoberto de plantas herbáceas e arbustivas típicas destes lugares (Ferreira, 1999, p. 1756)

Em 7/11/1983, foi nomeada uma Comissão designada pelo Governador da época, Divaldo Suruagy, através da portaria nº. 2035, para realizar “levantamentos técnicos das condições atuais de segurança do complexo da Salgema Indústrias Químicas S/A na área de restinga do Trapiche e do Pontal da Barra, no que concerne aos riscos de impacto ambiental” (História do subsolo, 2022).

No referido documento, além dos riscos à segurança do trabalho, foram apontados os riscos relacionados à segurança do funcionamento industrial, e, neste ponto, indicaram que:

A captação de matéria prima por Salgema Indústrias Químicas SA é procedida mediante a perfuração de poços verticais, através dos quais é injetada água, sob pressão que, uma vez em contato com o salgema ‘in natura’, o dissolve e o projeta em movimento ascensional para a superfície onde é estocado em tanques tecnicamente apropriados, daí sendo bombeado, em estado líquido na forma de salmoura em concentração aproximada de 30%, através de dutos metálicos até a planta industrial. Esses poços, quando operados, produzem em sua extremidade inferior, um vazio tecnicamente chamado ‘caverna’, que adota formas dependentes da estrutura do subsolo. As ‘cavernas são previamente dimensionadas e devem ser desativadas quando atingem a dimensão prefixada ou quando o poço é operado ininterruptamente, durante 10 anos em média.

Por oportuno, é de se ressaltar que a captação de matéria prima, se não forem observadas as dimensões das cavernas, poderá oferecer acentuado perigo, com desabamento das paredes e consequente afundamento do solo na superfície.

O dimensionamento prefixado das cavernas, nos poços em operação, é conferido periodicamente, mediante a utilização de ferramenta especializada que funciona com o sistema de sonar, atualmente inexistente no país. As medições para conferência, já realizadas em três oportunidades, foram procedidas mediante o aluguel da referida ferramenta, a custo elevado, devendo ser repetidas de acordo com as exigências do projeto, tendo Salgema Indústrias Químicas SA informado estar a empresa determinada a adquirir instrumento similar.

Verificando-se a aquisição, que temos como indispensável à segurança do setor, e mantendo-se a utilização dos poços de captação da matéria prima nos limites operacionais, prévia e cientificamente já fixados, o perigo ficará contido e sem consequências. (História do Subsolo, 2022).

Verifica-se, deste modo, que a comissão especial designada pelo Governo do Estado, já apontada, desde 1983, os riscos da subsidência do solo nas hipóteses de não observância das normas técnicas de segurança de funcionamento da mineradora.

Todavia, em 1986, em atendimento à Resolução 1/1986 do CONAMA, que passou a exigir o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA para várias atividades, dentre elas a extração de minérios, a Salgema Mineração Ltda realizou estudo e apresentou o relatório ao órgão ambiental alagoano à época, no qual ficou consignado o seguinte:

Não serão provocadas alterações ou comprometimentos ambientais de nenhuma forma, seja no aspecto visual, sonoro, químico ou físico. Da mesma forma, não serão afetados nem o ar, solo, sub-solo (sic) e os recursos hídricos, durante a fase de produção. A única modificação direta da fase de operação ocorre no sub-solo (sic), para substituição, a cerca (sic) de 900 metros de profundidade, de partes localizadas das camadas de sal, por água. Na verdade, é praticamente apenas uma operação de substituição. Em relação a presença dessas cavidades subterrâneas, preenchidas com água, não se deve ter qualquer preocupação ambiental, uma vez que suas dimensões são totalmente controladas e previamente determinadas, e estão recobertas por camadas consolidadas de folhedos e calcários. Nesse aspecto, pode-se admitir uma segurança ambiental total em relação ao projeto do empreendimento descrito (Brasil, 2020, p. 2225).

O relatório é firme em assinalar a ausência de impactos nos recursos hídricos, nos solos, no ar, na ocupação do solo, na infraestrutura ou nas atividades econômicas, indicando a total viabilidade do projeto, “que ficou demonstrada pela pequena interferência do empreendimento para com o meio ambiente, em decorrência do método e técnica de exploração mineral a serem utilizados” (Brasil, 2020, p. 2233).

No caso, verifica-se que, como a mineradora já estava instalada e em atividade desde 1976, o órgão ambiental de Alagoas à época – a CMA concedeu a licença de operação, “já que não existe direito adquirido a funcionar sem licença ambiental” (Farias, 2015, p. 62) e, posteriormente, referida licença foi renovada pelo IMA/AL até maio 2019, quando este interditou os poços da Braskem inseridos na Licença de Operação 157/2016 “pela prestação de informação falsa, enganosa ou omissa na demonstração da integridade das atividades de extração do sal-gema” (IMA, 2019).

Verifica-se que, somente após a divulgação do laudo do CPRM em abril de 2019, foi que o IMA/AL interditou os poços de extração e autuou a empresa diante das irregularidades apontadas, corroborando com o entendimento de que o procedimento de licenciamento ambiental, notadamente nas renovações da licença de operação da Braskem, foi realizado exclusivamente com base nos relatórios apresentados pela própria empresa, sem fiscalização aprofundada da autarquia ambiental estadual.

Ademais, frise-se que a Resolução CONAMA 1/1986 também tratou da possibilidade de realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais, bem como discussão do RIMA. A Resolução CONAMA 9/1987 disciplinou a audiência pública, aduzindo que ela “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”. (CONAMA, 1987)

A mesma norma dispõe que a audiência pública será realizada previamente ao licenciamento ambiental em duas hipóteses: a) sempre que o órgão ambiental julgar necessário; b) quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos (CONAMA, 1987). É fundamental ressaltar que, nestas hipóteses, se o licenciamento for realizado sem a audiência pública, o mesmo não terá validade, segundo §2º do artigo 2º da Resolução 9/1987 do CONAMA.

Frise-se que, no caso da extração do sal-gema em Maceió/AL, a licença ambiental foi concedida ainda na década de 1970, quando sequer existia a obrigatoriedade de estudo de impacto ambiental e correspondente relatório, pois a Resolução do CONAMA é de 1986. De modo que não houve audiências públicas para ouvir a população a respeito da implantação da mineradora, nem no processo de licenciamento ambiental inicial, nem nas renovações das licenças de operação.

Este fato, todavia, não significa a ausência de resistência da população de Maceió/AL à época da implantação da mineradora⁸⁰. Há, inclusive, recortes de jornais da imprensa local, de 1987, que noticiaram várias manifestações da população contra a duplicação da produção da empresa Salgema, especialmente do “Movimento pela vida” coordenado pelo Sindicato dos Jornalistas, porém, a opinião pública não foi considerada pelo governo da época (História do subsolo, 2022).

3 TIPOS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

A análise da participação democrática no licenciamento ambiental passa necessariamente pelo estudo dos tipos de democracia nos diferentes processos político-jurídicos contextualizados historicamente, como será visto adiante.

3.1 AS TEORIAS SOBRE A DEMOCRACIA

A palavra democracia tem origem grega e deriva da composição *demos* (povo) e *kratos* (governo), denotando a ideia de que, em oposição à monarquia, o povo governa, ou seja, existe alguma igualdade política entre o povo. Todavia, a simplicidade da ideia

⁸⁰ Na obra “Rasgando a cortina de Silêncios: o lado B da exploração do sal-gema em Maceió”, o ecólogo José Geraldo Marques, que ocupou cargo de chefe da antiga Coordenação de Meio Ambiente – CMA de Alagoas, narra uma resistência de técnicos e população alagoana, o que ele denomina “resistência caeté”, a qual, contudo, não obteve êxito em relação ao avanço da mineradora. (Marques, 2022, p. 31/32).

não reflete honestamente a complexidade do tema “democracia”, que é marcada por concepções conflitantes no curso da história (Held, 1987, p. 1).

Filósofos apontam que a democracia teria surgido na antiga Grécia, notadamente em Atenas, onde os cidadãos se reuniam em assembleias públicas para decidir as questões importantes da sociedade. Barreiros (2019, p.18) explica que, no modelo de democracia ateniense, as decisões políticas essenciais ficavam a cargo das assembleias populares, pois havia uma “cidadania ativa, em que os governantes eram também os governados, sendo a participação direta na vida política do Estado a principal característica deste regime político, embora não absoluta”. Esse modelo é identificado como democracia clássica.

Posteriormente, já no período medieval, surge a ideia de democracia representativa, nas cortes espanholas de Castela e Leão em 1188, com a existência de instituições representativas independentes para a tomada de decisões políticas importantes (Barreiros, 2019, p. 22). A Carta inglesa de 1215 é um documento importante no surgimento da democracia moderna, pois, firmada entre o monarca João Sem Terra e os barões feudais, reconhece a existência de um parlamento com poderes de fiscalização sobre os atos praticados pelo rei (Barreiros, 2019, p.23). Outros documentos ingleses foram fundamentais na configuração da representação política, de que são exemplos “*Petition of Rights*”, de 1628, “*Habeas Corpus Act*”, de 1679, e “*Bill of Rights*”, de 1689 (Idem, p. 27).

No século XVIII, especialmente com a Declaração de Direitos do Povo da Virgínia de 1776 e a Revolução Francesa de 1789, consolida-se a passagem do feudalismo para o capitalismo e do absolutismo para a democracia moderna, ou liberal, sendo esta marcada pela ideia de representação política. (Idem, p. 28).

Essa democracia representativa, também chamada de protetora, pois pautada na obrigação dos governantes em proteger os cidadãos, é reflexo do liberalismo e tem como características gerais: a separação do Estado da sociedade civil, a divisão do Estado em poderes impessoais (legislativo, executivo e judiciário), o desenvolvimento de uma sociedade politicamente autônoma, a propriedade privada dos meios de produção, a economia competitiva de mercado, a família patriarcal e eleições regulares (Held, 1987, p. 63).

A par das várias correntes que consistiram em derivações da democracia representativa, a exemplo do modelo elitista de democracia⁸¹, do pluralismo clássico⁸², da democracia consensual⁸³, da democracia associativa⁸⁴, do pluralismo radical⁸⁵, dentre outros, o modelo representativo passou a demonstrar um distanciamento entre os representantes e os representados, gerando uma crise de legitimidade que fez surgir novas teorias da democracia, a partir de uma perspectiva da maximização da participação (Barreiros, 2019, p. 126).

No começo do Século XX, no contexto da Crise de 1929 e da II Guerra Mundial, surge, então, a teoria da democracia participativa, que prega a necessidade da participação direta do povo na vida política do Estado, como “forma de ruptura com as estruturas então vigentes de poder, as quais sacramentavam um distanciamento do povo em relação às instâncias decisórias da sociedade, com privilégios para pequenos grupos dominantes” (Barreiros, 2019, p. 126).

A Constituição Brasileira de 1988, no seu artigo 14, adotou o modelo de democracia participativa, através de três instrumentos tradicionais: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei⁸⁶, que consistem em ampliação do direito do sufrágio.

Posteriormente, o intenso debate sobre a falta de legitimidade dos representantes do povo, cujas decisões não refletiam os anseios sociais, fez surgir a teoria da democracia

⁸¹ O elitismo político significou, em linhas gerais, que a democracia consistia na representação de muitos (povo) por uma elite política capacitada e eleita para exercer o governo. Essa corrente resultou de uma desconfiança sobre a ampliação do poder de sufrágio, e teve como grandes expoentes Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Robert Michels e Charles Wright Mills e Joseph Schumpeter (Barreiros, 2019, p. 96). É importante notar que os fundamentos da democracia elitista foram utilizados, inclusive, para justificar regimes autoritários, como o fascismo e o nazismo (Barreiros, 2019, p. 106).

⁸² Para o modelo pluralista clássico, o poder político seria exercido por uma pluralidade de grupos de pressão e de interesse, com adoção de decisões rivais, sendo uma “concepção mais realista do processo democrático, na qual a democracia é vista como expressão de uma competição entre minorias dirigentes” (Barreiros, 2019, p. 114).

⁸³ Parte do pluralismo para propor “a formação de grandes coalizões nacionais, representativas da pluralidade da sociedade, nas quais se busquem coalizões para governar o país a partir da segmentação das lideranças políticas (Barreiros, 2019, p. 115).

⁸⁴ Teve como principal expoente Paul Hirst, para quem, apesar da democracia representativa ser limitada, propõe o fortalecimento da representação corporativa dos interesses organizados, como forma de potencializar a influência popular no governo (Barreiros, 2019, p. 117).

⁸⁵ O pluralismo radical tem como principal defensor Chantal Mouffe, que defende a existência de “um grande risco para a democracia quando demagogos populistas ou um partido político autocrático ocupam o espaço político incorporando ou expressando a ideia de unidade do povo” (Barreiros, 2019, p. 117).

⁸⁶ Plebiscito é a consulta prévia aos cidadãos sobre determinado fato, no sentido de lhe dar ou não valoração jurídica. O referendo é também uma consulta aos cidadãos, contudo, realizada de forma restrita aos termos que lhe são sujeitos à apreciação. E, por fim, a iniciativa popular é um instituto de participação legislativa dos cidadãos, visando à legitimidade da ação estatal, formalmente manifestada por projetos de lei de interesses do povo (Moreira Neto, 1992)

deliberativa, na qual há uma maior “valorização do debate público informado, do uso da razão e da busca pela imparcialidade da verdade” (Barreiros, 2019, p. 128/129). Para os defensores deste modelo, é mais importante a construção de consensos a partir da deliberação consciente dos cidadãos em discussão pública ampliada, do que a simples participação formal no processo político decisório, posto que:

A tradição deliberativa, preocupada com a qualidade do debate e das decisões a serem tomadas, aposta na formação dos espaços públicos e das inovações democráticas. Ela acredita que a troca de opiniões, interesses e perspectivas contribui para a formação autônoma da vontade política dos participantes e para o aperfeiçoamento das decisões políticas, notadamente em conjunturas marcadas por apelos populistas disseminados por diferentes meios sociais, inclusive, os virtuais.

Assim como aquela/es que defendem a ampliação da participação para além do ato de votar, os estudiosos e militantes desta tradição deliberativa acreditam que as cidadãs e os cidadãos serão livres e autônomos sempre que seguirem normas e decisões prescritas por ela/es mesma/os. Os debates que antecedem as decisões devem ocorrer de forma pública e racional, por meio da troca de razões públicas e justificáveis. Isto quer dizer que “todos os afetados” podem e devem se apresentar às arenas públicas para debater questões de ordem prática, moral e ética. Decisões geradas pelos procedimentos deliberativos são consideradas legítimas sempre que alcançarem o reconhecimento da comunidade de iguais (Lüchaman; Faria, 2020, p. 61).

Dentre as várias correntes da democracia deliberativa, uma delas ganhou notoriedade, a Teoria da Razão Comunicativa de Jürgen Habermas, através da qual o autor defendeu a “construção de um modelo de comunicação travado sem coerção entre pessoas livres, no uso público da razão”, em que “é de fundamental importância o estabelecimento de procedimentos confiáveis a partir dos quais a ação comunicativa possa ser exercida” (Barreiros, 2019, p. 132).

Apesar das críticas realizadas a essas teorias, no devido espaço e tempo, é importante reconhecer a evolução do conceito de democracia e da difusão das diferentes formas de participação democrática no contexto contemporâneo. E, para tanto, serão analisados adiante alguns processos de participação democrática a partir do ordenamento jurídico brasileiro.

3.2 PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

Moreira Neto (1992, p. 62) defende a existência de um verdadeiro “Direito da Participação Política”, conceituando-o como aquele que “estuda as modalidades de expressão da vontade individual e coletiva da sociedade aptas a interferir, formal ou

informalmente, nos processos de poder do Estado, especificamente em suas expressões legislativa, administrativa e judicial”.

Deste modo, o direito de participação democrática pode ser concretizado em processos distintos no âmbito do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário, e, em cada esfera de atuação, seja federal, estadual ou municipal.

Assim, a participação democrática no legislativo brasileiro pode ocorrer pelos institutos tradicionais do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, previstos no artigo 14 da Constituição Federal de 1988, como antes já referido. Moreira Neto (1992) ainda apresenta outro instrumento significativo, o *Lobby*, que, apesar da conotação negativa que tomou no Brasil, representando, em muitos casos, apenas a defesa de interesses escusos de determinadas categorias econômicas, na verdade consiste num “instituto de participação legislativa, aberto a todos, visando à legitimidade da ação parlamentar, informal ou formalmente exercido, que manifesta um direito político de influir nas decisões a serem tomadas pelos corpos políticos” (Idem, p. 122).

Quanto à participação democrática judicial, Moreira Neto (1992) divide em duas modalidades: a provocação da Jurisdição e o acesso aos órgãos que a exerce. Para tanto, o autor apresenta os diversos instrumentos possíveis no âmbito dos conflitos individuais e coletivos, dentre os quais ressalta o mandado de segurança coletivo, ação popular, ação civil pública, dentre outros, que, contudo, não são objeto deste artigo, e, por isso, não serão aprofundados.

Por fim, também existem os institutos de participação administrativa, através dos quais se busca dar legitimidade aos atos da Administração Pública, servindo, ainda que incidentalmente, ao controle de própria legalidade. Moreira Neto aponta precisamente treze instrumentos de participação administrativa, dos quais destacam-se: a coleta pública, o debate público e a audiência pública (1992).

O autor conceitua coleta de opinião como:

(...) um instituto de participação administrativa, aberto a grupos sociais determinados, identificados por certos interesses coletivos ou difusos, visando à legitimidade da ação administrativa pertinente a esses interesses, formalmente disciplinado, pelo qual o administrado exerce o direito de manifestar sua opção orientadora ou vinculativa, com vistas à melhor decisão do Poder Público. (Moreira Neto, 1992, p. 126).

No debate público, por outro lado, há o tensionamento das opiniões divergentes, onde indivíduos ou grupos interessados podem discutir amplamente sobre as propostas

apresentadas, tendo a oportunidade de confrontar seus pontos de vista com os dos demais administrados e do próprio Poder Público. Não se pode olvidar que deve ser dada ampla publicidade sobre a realização do debate, informando antecipadamente dia, hora, local e matéria a ser discutida (Idem, p. 127).

Por fim, a audiência pública é um instituto de participação administrativa de caráter formal e de eficácia vinculante de seus resultados, que é aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, “pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual” (Moreira Neto, 1992, p. 129).

Nesse contexto, é possível perceber a aplicabilidade dos instrumentos de participação administrativa em vários procedimentos realizados pelos órgãos e entidades da Administração Pública das três esferas de governo, e nas diversas atividades desempenhadas por esta, seja na prestação de serviços públicos, no fomento, na intervenção do Estado na propriedade e, por fim, no próprio exercício do Poder de Polícia.

Quanto à proteção do meio ambiente, é necessário frisar que a participação democrática no âmbito administrativo dos processos ambientais, notadamente de licenciamento ambiental, é essencial para tutelar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o desenvolvimento sustentável, porquanto existe:

(...) a necessidade de uma gestão ambiental democrática, que exige que os valores ambientais estejam integrados nas normas constitucionais e em documentos e instituições internacionais. Isso pressupõe o afastamento da tradição liberal de Estado de direito (pois essa tradição tende a reduzir o problema ambiental à mera garantia de direitos), mas não pode significar a adoção de um Estado intervencionista (que exigiria uma constante atuação dirigista do poder público). O necessário é desenvolver o Estado dentro de um modelo duradouro, cujo fundamento seria a busca do desenvolvimento sustentável mediante a equidade intergeracional, a mitigação do antropocentrismo, a solidariedade econômica e social e a busca da igualdade substancial entre os cidadãos. (Souza, 2016, p.248/249).

Deste modo, a gestão ambiental democrática é fundamental para a concretização do Estado Democrático Social e Ecológico de Direito, o qual se ajusta à necessidade da tutela e promoção dos direitos sociais e dos direitos ecológicos, de forma integrada e interdependente, num mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano em padrões sustentáveis (Sarlet; Fensterseifer, 2021).

3.3 PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA MINERAÇÃO

Como visto, a participação popular no licenciamento ambiental é realizada principalmente por meio de audiências públicas, que, todavia, não são obrigatórias em todas as atividades, mas, somente naquelas que comprovadamente causem modificação do meio ambiente e, assim, exijam o estudo de impacto ambiental e o relatório – EIA/RIMA. Além disso, deve haver indicação do próprio órgão ambiental ou solicitação de entidade civil, do Ministério Público, ou de, pelo menos, cinquenta cidadãos, para que a audiência pública seja obrigatória. Daí já se observa a dificuldade de realização desse instrumento de participação democrática.

Sobre a importância da audiência pública no licenciamento ambiental:

A audiência pública desempenha um papel importantíssimo na concretização da participação popular no licenciamento, ao abrir espaço para a comunidade interessada discutir a respeito dos impactos ambientais que a atividade requerente pode gerar. O órgão ambiental esclarece dúvidas, recebe críticas e acolhe sugestões dos interessados, devendo levar em consideração todas as questões importantes levantadas na decisão de conceder ou não a licença. Infelizmente, a legislação ambiental somente prevê a exigência da audiência pública em relação aos licenciamentos mais complexos, que são aqueles que necessitam de estudo e relatório de impacto ambiental. (Farias, 2015, p. 154).

Frise-se que, a par da audiência pública, que foi exigida por norma ambiental para os casos acima mencionados, existem os demais instrumentos de participação democrática no âmbito administrativo que servem à finalidade de obter a opinião dos cidadãos sobre determinados empreendimentos, a exemplo da coleta pública e do debate público. De modo que a gestão democrática do meio ambiente pode ser ampliada por meio desses instrumentos, para além da audiência pública, permitindo que as decisões administrativas adquiram maior legitimidade.

A Constituição Federal, no art. 225, §1º, exige que o Poder Público dê publicidade ao estudo prévio de impacto ambiental, a fim de assegurar efetividade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Resta evidente que o legislador constitucional buscou facilitar o acesso da coletividade às informações sobre o licenciamento ambiental, permitindo o maior controle dos empreendimentos que possam causar degradação ambiental.

Como antes referido, em relação à exploração de sal-gema em Maceió/AL, houve, em 1987, várias manifestações da população contra a licença do órgão ambiental da época, que autorizou a Braskem a duplicar sua produção na planta industrial. Estas manifestações eram organizadas pelo “Movimento pela vida”, coordenado pelo Sindicato dos Jornalistas Profissionais de Alagoas. Porém, a opinião pública não foi considerada pelo governo da época.

No mais, não foram encontrados quaisquer registros históricos da realização de audiências públicas para a renovação das licenças de operação da empresa Braskem, mesmo diante do fato de que as minas de extração do sal-gema se encontravam em plena área urbana. E, é de se notar que a exploração mineral ocorreu entre 1976 a 2019, sem a realização de audiências públicas para renovação das licenças de operação.

O fato denota o total descaso com o direito à participação democrática na gestão ambiental e urbana de Maceió/AL, o que decorreu em vários governos distintos, mesmo após a publicação das Resoluções 1/1986 e 9/1987 do CONAMA, que trataram da audiência pública no licenciamento ambiental, e da promulgação da própria Constituição Federal de 1988, que trouxe um disciplinamento inovador na seara ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou apresentar, em breve síntese, a evolução histórica do conceito de democracia e dos seus diferentes modelos, relacionando com os estágios de desenvolvimento do Estado. Teve também como objetivo evidenciar a importância do direito à participação democrática nos três âmbitos de atuação do Estado (legislativo, judicial e administrativo), dando especial enfoque aos instrumentos de participação popular perante nos atos da Administração Pública que possam afetar significativa a vida dos cidadãos.

Nesse contexto, foi tratado do procedimento de licenciamento ambiental, como um dos principais instrumentos da PNMA, e a possibilidade de realização de audiência pública antes da concessão da licença ambiental, nas hipóteses definidas nas Resoluções do CONAMA. A audiência pública no licenciamento ambiental foi abordada como a principal ferramenta de participação democrática na gestão ambiental.

Foi apresentado o desastre socioambiental de Maceió/AL, desde a instalação da empresa mineradora, na década de 1970, até o cancelamento da licença de operação, em

2019, após divulgação do laudo do CPRM que atestou ser a extração do sal-gema a causa do afundamento do solo de cinco bairros da cidade.

Por fim, através da busca de documentos históricos e das informações obtidas, foi possível concluir que houve várias manifestações populares ocorridas em 1987 contra um fato específico, qual seja, a concessão da licença pelo órgão ambiental estadual da época, para autorizar a duplicação da produção da mineradora.

Contudo, durante todo o período da exploração do sal-gema (1976 a 2019), não houve qualquer procedimento formal de audiência pública para dar ciência à população de Maceió/AL sobre os impactos ambientais e urbanísticos das atividades minerárias, mesmo após a publicação das Resoluções 1/1986 e 9/1987 do CONAMA, e, até mesmo depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu o Estado Social, Democrático e Ecológico de Direito, garantidor do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

ANM. **Agência Nacional de Mineração**. Consulta de processos. Disponível em: <https://sistemas.anm.gov.br/SCM/Extra/site/admin/dadosProcesso.aspx?token=8FQ6xFI8QYJM3KsC5yjxVfXUe1h5jg2b%2BsAA%2Bd%2BDjCV0tIYIPi5pZw%3D%3D>. Acesso em: 10 dez 2023.

BARREIROS NETO, Jaime. **Teorias da democracia**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4757. 13/12/2022**. Brasília-DF. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%204757%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em 20 nov 2023.

BRASIL. Justiça Federal em Alagoas. **Processo nº. 0806577-74.2019.4.05.8000. Ação Civil Pública Socioambiental**. Maceió-AL, 2020.

BRASIL DE FATO. 14 jan 2020. Igor Carvalho. Quatro bairros de Maceió podem desaparecer por conta da ação de mineradora: **Braskem pagará R\$ 1,7 bilhão para realocar 17 mil pessoas**. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/01/14/quatro-bairros-de-maceio-podem-desaparecer-por-conta-da-acao-de-mineradora>. Acesso em 7 ago 2023.

BRASKEM. **Linha do tempo**. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/linha-do-tempo-alagoas>. Acesso em 10 dez 2023.

CNN BRASIL. **O que se sabe sobre o rompimento da mina 18 em Maceió.** 10/12/2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/o-que-se-sabe-sobre-o-rompimento-da-mina-18-em-maceio/>. Acesso em 12 dez 2023.

CPRM - SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL. **Utilidade dos minerais.** 18/08/2014. Disponível em: <https://www.sgb.gov.br/publique/SGB-Divulga/Canal-Escola/Utilidade-dos-Minerais-1105.html>. Acesso em 10 dez 2023.

CPRM - SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL. Brasília. 29 abr 2019. **Relatório Síntese dos resultados nº. 1. Estudos sobre a instabilidade do terreno dos bairros Pinheiro, Mutange e Bom Parto, Maceió/AL.** Disponível em: <https://rigeo.sgb.gov.br/jspui/bitstream/doc/21133/1/relatoriosintese.pdf>. Acesso em 19 jul. 2023.

DIÁRIO DO PODER. 11 mai 2019. **Braskem, da Odebrecht, afunda bairros e rouba o sossego de 30 mil pessoas: Extração irresponsável de sal-gema provoca afundamento de casas.** Disponível em: <https://diariodopoder.com.br/politica/braskem-afunda-bairros-e-rouba-sossego-de-30-mil-2>. Acesso em 6 ago 2023.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos.** 5ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GALINDO, Abel. Aspectos técnicos de uma mineração desastrosa. In: **Rasgando a cortina de silêncios: o lado B da exploração do sal-gema de Maceió.** Elias Fragoso (Org). Maceió: Editora Instituto Alagoas, 2022.

G1. **Nível da água sobe e começa a encobrir manguezal às margens da Lagoa Mundaú, em Maceió.** 07/10/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2021/10/07/nivel-da-agua-sobe-e-comeca-a-encobrir-manguezal-as-margens-da-lagoa-mundau-em-maceio.ghtml>. Acesso em 23 nov 2023.

G1. **Entenda o que são as minas da Braskem e a relação com os novos tremores em Maceió: Minas começaram a ser fechadas em 2019, depois que mineração foi apontada como principal causa das rachaduras em cinco bairros. Novos tremores foram registrados e o fechamento foi interrompido.** 29/11/2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2023/11/29/entenda-o-que-sao-as-minas-da-braskem-e-o-que-esta-sendo-feito-para-estabilizar-o-solo-em-maceio.ghtml>. Acesso em 4 dez 2023.

HELD, David. **Modelos de democracia.** Alexandre Sobreira Martins (Tradução). Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HISTÓRIA DO SUBSOLO. 2022. **Relatório da comissão designada por Divaldo Suruagy para avaliar os riscos do complexo industrial, em 1983** (Documento). Disponível em: <https://historiasdosubsolo.org/documentos#3-10>. Acesso em 10 dez 2023.

HISTÓRIA DO SUBSOLO. 2022. **Jornalistas vão à justiça contra a duplicação da Salgema, em 1987** (Documento). Disponível em: <https://historiasdosubsolo.org/documentos#5-3>. Acesso em 10 dez 2023.

IMA/AL. Apresentação / Sobre o IMA. Disponível em: <https://www2.ima.al.gov.br/apresentacao-sobre-o-ima/>. Acesso em 5 dez 2023.

IMA/AL. **IMA interdita poços e autua Braskem em R\$ 29,3 milhões**. 9/5/2019. Disponível em: <http://www.ima.al.gov.br/ima-interdita-pocos-e-autua-braskem-em-r-293-milhoes/>. Acesso em 10 jan 2020.

IMA/AL. **IMA autua Braskem em mais de R\$ 72 milhões por risco de colapso da mina** 18. 05/12/2023. Disponível em: <https://www2.ima.al.gov.br/ima-autua-braskem-em-mais-de-r-72-milhoes-por-risco-de-colapso-da-mina-18/>. Acesso em 5 dez 2023.

LÜCHAMAN, Lígia; FARIA, Cláudia Feres. Democracia direta, participativa, deliberativa e representativa: limites, combinações e tensões. In: **A democracia necessária e desejada: dilemas e perspectivas**. Ana Claudia Teixeira, Carla Almeida, José Antônio Moroni (Org.). – Marília: Lutas Anticapital, 2020.

PREFEITURA DE MACEIÓ/AL. **Defesa Civil. Mapa de Ações Prioritárias é atualizado e amplia área de monitoramento**. 30/11/2023. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/defesacivil/mapa-de-acoes-prioritarias-e-atualizado-e-amplia-area-de-monitoramento>. Acesso em 4 dez 2023.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MARQUES, José Geraldo. **Braskem além das rachaduras – memórias de um tempo quase esquecido**. In: Rasgando a cortina de Silêncios: o lado B da exploração do salgema de Maceió. Elias Fragoso (Org). Maceió: Instituto Alagoas. 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política administrativa, legislativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Glossário de Defesa Civil, Estudos de Riscos e Medicina de Desastres**, 5ª Edição. 2020. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/Arquivos/DefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/glossario.pdf>. Acesso em 7 ago 2023.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. Administração Pública e gestão ambiental democrática: uma análise da partir da função do Direito em Jürgen Habermas. p. 233-253. In: **Revista Internacional de Direito Ambiental** - Ano V, n.13 (jan./abr. 2016). - Caxias do Sul, RS: Plenum, 2016.

TERRA. ESPECIAL-Rachaduras em Maceió expõem riscos bilionários para Braskem e drama de milhares. 2 mar 2020. Disponível em:
<https://www.terra.com.br/economia/especial-rachaduras-em-maceio-expoem-riscos-bilionarios-para-braskem-e-drama-de-milhares,7f3200f944d9ee79a5bcc5b5c6b154fdd62qfict.html>. Acesso em 4 dez 2023.

Artigo recebido em: 02.02.2024

Artigo publicado em 20.08.2024.