

CONTROLE POPULAR DA ATIVIDADE MINERÁRIA E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: LEGITIMIDADE PELO PROCEDIMENTO

POPULAR CONTROL OF MINERARY ACTIVITY AND PUBLIC HEARINGS OF ENVIRONMENTAL LICENSING: LEGITIMACY BY PROCEDURE

Felipe Magalhães Bambirra¹
Fernanda Busanello Ferreira²

Sumário: Considerações iniciais. 1 Fundamentos Jurídicos da Participação Popular. 2 A participação popular nas audiências públicas de licenciamento ambiental. 3 Participação popular e legitimidade pelo procedimento. Considerações finais. Referências.

Resumo: O presente artigo busca apresentar resultados parciais da pesquisa desenvolvida em cooperação internacional na América Latina – por meio da colaboração da Universidade Federal de Goiás no âmbito do Consórcio Latino-Americano de Pós-Graduação em Direitos Humanos – financiada pela Fundação Ford, acerca de empresas e direitos humanos. Objetiva mapear, de forma crítica, os mecanismos disponíveis à participação popular na implementação e controle da atividade de exploração minerária, tendo em vista a proteção ao meio-ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, apto a promover um desenvolvimento inclusivo e sustentável do ponto de vista ambiental e humano. Para tanto, utilizaram-se os marcos teóricos do direito como efetividade fruível e da legitimação pelo procedimento, o que se torna especialmente importante em razão da complexidade das variáveis. Ao final, consideram-se as teorias de Luhmann e Habermas acerca da legitimidade e procedimento, como marcos teóricos para a avaliação das audiências públicas de licenciamento da atividade minerária.

Palavras-chave: Participação cidadã. Mineração e Meio Ambiente. Empresas e Direitos Humanos.

Abstract: This article represents the partial results of an academic research conducted by an international cooperation of several universities in Latin America, funded by the Ford Foundation, which aims on understanding and enhance the human rights in transnational mining corporations. It focuses on the mapping of the mechanisms that allow a democratic participation to control the

¹ Professor e Pós-Doutorando no PPGIDH (UFG) e das Faculdades ALFA (GO), Mestre e Doutor em Direito (UFMG); pesquisa financiada pela Fundação Ford e pela CAPES/FAPEG, e realizada no âmbito Grupo de Pesquisa “Política de regulação das empresas transnacionais por violações aos direitos humanos na América Latina”. E-mail: fmbambirra@gmail.com.

² Professora e Pós-Doutora pelo PPGIDH (UFG) e Curso de Direito da UFG (Jataí). Doutora em Direito (UFPR); pesquisa financiada pela Fundação Ford e realizada no âmbito Grupo de Pesquisa “Política de regulação das empresas transnacionais por violações aos direitos humanos na América Latina”. E-mail profa.fernanda@gmail.com.

implementation and exploration of mining activity, considering the needs of a social-ecological environment able to promote inclusive and sustainable development. The methodological approach was the consideration of law as concrete effectiveness (as subjective rights), and the public hearing as procedure which is a mean to legitimated the environmental license of mining activity – concerning Luhmann and Habermas theory – what is fundamental due to the complexity of the variables.

Keywords: Public participation. Mining and Environment. Human rights and Companies.

Considerações iniciais

A atividade minerária integra a história brasileira – podemos nos lembrar dos ciclos do diamante e ouro –, e hoje não é menos importante. A produção mineral brasileira chegou ao patamar de 53 bilhões de dólares, em 2011. Devido à queda de preços de *commodities* no mercado internacional, apesar de ter diminuído o seu volume e participação no PIB, ainda possui uma representatividade elevada: em 2014 correspondeu a 40 bilhões, em 2015, 26 bilhões e, agora, em 2016, estima-se que ficará na casa dos 30 bilhões de dólares.³

Não há dúvidas de que a exploração mineral – seja ela em baixa ou larga escala – é potencialmente danosa ao meio ambiente, seja pela poluição e dano ambiental, seja pelos impactos socioeconômicos que podem ser gerados em trabalhadores e na comunidade circunvizinha. Tal circunstância é ainda agravada na hipótese de grandes empreendimentos minerários, geralmente localizados fora dos grandes centros, com inúmeras possibilidades de efeitos colaterais, de difícil previsibilidade, por vezes de impossível reversão, e que podem, além disso, gerar efeitos negativos sobre o empreendimento, aumentando os riscos do próprio negócio. Por se tratar de, muitas vezes, direitos indisponíveis e vulneração de populações, não são raras as decisões judiciais que paralisam o andamento do negócio ou mesmo reverterem soluções (precariamente) concertadas.

Em 2012, a agência de avaliação do risco internacional *Standard & Poors* chegou até mesmo a alertar os investidores sobre riscos agravados de negócios no Brasil, destacando as dificuldades em relação ao processo de licenciamento ambiental,⁴ cujo tempo de concretização tem sido subestimado pelos empreendedores. De modo temerário, assistem-se, atualmente, a propostas mal formuladas de resolver o problema por meio de emenda à Constituição (PEC 65/2012), que busca tornar o licenciamento ambiental vinculado, sem possibilidade de sobrestamento, exceto por fato novo – o que seria o mesmo de tentar tratar uma

³ Valores estes excluídos o petróleo e gás, conforme estudo do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM). Disponível em <<http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00006009.pdf>>, consultado em 15/10/2016.

⁴ IBRAM. **Gestão para a sustentabilidade na mineração**: 20 anos de história. Brasília: IBRAM, 2013, p. 52.

infecção com remédio antitérmico, apenas para tentar controlar temporariamente os sintomas, deixando a doença progredir intactamente. É, ainda, sintomático, que tal PEC continue em tramitação após os desastres que se tem assistido recentemente, sendo o rompimento da barragem da Samarco, em Mariana/MG, o coroamento da irresponsabilidade empresarial, da falta de eficiência, fiscalização e atuação do Estado.

Nesse contexto, salientamos que a negligência em relação a um direito constitucionalmente garantido, a *participação cidadã* em matéria ambiental, garantida antes e durante todo o processo da atividade empresarial mineradora, é um fator que impede a mitigação e, ao contrário, contribui para a elevação do risco e prejuízos a todos os interessados – empresários, investidores, comunidade e instituições. Ao se utilizar da audiência pública e outros instrumentos de participação popular a partir de uma razão estratégica, enxergando o procedimento como mera burocracia a ser superada, ao invés de se alcançar uma verdadeira legitimidade democrática, haveria verdadeiro simulacro, que, se pode parecer útil em curto prazo, gera grandes transtornos no longo.

Como defende Peter Häberle, ao propor uma sociedade aberta dos intérpretes da constituição, democracia não se resume a delegar poderes, por meio dos votos, aos representantes, pois, numa sociedade aberta,

ela se desenvolve também por meio de formas refinadas de mediação do processo público e pluralista da política e da práxis cotidiana, especialmente mediante a realização dos Direitos Fundamentais (Grundrechtsverwirklichung), tema muitas vezes referido sob a epígrafe do “aspecto democrático” dos Direitos Fundamentais.⁵

Com o desenvolvimento do Direito Público, a tese de Häberle passou a ser aplicada no Direito Administrativo e no Direito Público, de um modo geral, afinal, a participação dos afetados por uma decisão além de ter valor em si, fazendo valer o princípio “nada sobre nós, sem nós”, pode permitir importantes vantagens estratégicas.

Antes, contudo, de analisarmos o assunto da participação como legitimação pelo procedimento, apontaremos os fundamentos jurídicos que embasam a participação popular com destaque para a audiência pública.

1 Fundamentos jurídicos da Participação Popular

As questões ambientais, em geral, ganharam *status* constitucional, no país, desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988. O art. 225 da Constituição inovou ao prever que a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito e, também, um dever da coletividade, anunciando dessa forma o papel ativo do cidadão na tutela ambiental.

⁵ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e ‘procedimental’ da constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997, p. 36.

De modo mais específico, no art. 225, IV, exigiu-se que, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente (modalidade na qual se inclui a atividade mineradora), seja realizado estudo prévio de impacto ambiental que deverá ser publicizado e que se consagrou como um dos principais instrumentos de proteção ambiental no que tange à atividade empresarial. Vale ressaltar que, mesmo antes da Constituição Federal de 1988, já havia a previsão infraconstitucional da necessidade de licenciamento ambiental, trazido pela Lei Federal nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA), na hipótese de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (art. 9º, IV).

A participação popular é uma importante dimensão da cidadania, fundamento da República (art. 1º, II, CRFB/88), e seguramente a exigência de publicidade dos estudos de impacto ambiental é imprescindível ao controle e tutela ambiental pelos cidadãos e instituições, devendo abranger o amplo acesso a todas as informações pertinentes ao ato de licenciar, à atividade poluidora e às alternativas levadas em consideração no estudo prévio de impacto ambiental.

É de se destacar como relevante regra e vetor hermenêutico, sob cuja luz o princípio do amplo acesso e publicidade das informações de licenciamento mineral deve ser interpretado, o § 2º do art. 225 da CRFB/88, segundo o qual quem explorar recursos minerais ficará “obrigado a recuperar o meio ambiente degradado nos termos da solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei”. Tendo em vista a sua relevância, o licenciamento ambiental e a audiência pública que o integra serão examinados detidamente no próximo tópico.

Fato de suma relevância para a compreensão da importância garantida à participação popular é de que há uma consonância entre a citada Política Nacional do Meio Ambiente, que tem como um de seus princípios a promoção da educação ambiental a fim de capacitar a comunidade “para a participação ativa na defesa do meio ambiente” (art. 2º, X), e a Constituição Federal, que igualmente mencionou a imprescindibilidade da educação ambiental (art. 225, VI).

Ainda, encontra-se entre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente “o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente” (art. 9, VII), instrumento que, frisamos, é essencial para garantir o acesso à informação e, assim, permitir que o cidadão possa tutelar o meio ambiente, ao mesmo tempo fazendo valer o seu direito e cumprindo o seu dever constitucional, como mencionamos anteriormente.

Uma importante possibilidade de participação cidadã socioambiental pode se dar através da participação nos Colegiados Ambientais. No plano nacional, são 25 no total, a grande maioria com funções consultivas e deliberativas e vinculados a órgãos colegiados da Administração Pública ligados ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). O CONAMA é o único órgão federal, existem 26 órgãos estaduais – um para cada Estado da federação – e um órgão distrital. Estima-se que haja mais de 3.000 conselhos municipais de meio ambiente, segundo dados do IBGE, de 2009, sendo que cada conselho municipal permite, via de regra, que haja representantes da sociedade civil de forma plural, tanto política quanto

ideologicamente considerados. Tais colegiados ambientais tem função democrática e se legitimam pela participação de representação da sociedade civil.⁶

No caso de atividade potencialmente poluidora que venha a afetar unidade de conservação ou a sua zona de amortecimento, é imprescindível a autorização do órgão responsável por sua administração – que pode ser estatal ou uma organização da sociedade civil –, nos termos do art. 30 c/c §3º, art. 36, da Lei Federal nº 9.985/2000. Trata-se de uma manifestação vinculativa no tocante à concessão da licença ambiental.

A participação cidadã na tutela ambiental realiza-se também pela possibilidade de iniciativa de leis por meio de projeto legislativo “subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (art. 61, § 2º, da CRFB/88), pela possibilidade de referendar leis (art. 14, II, da CRFB/88) e na hipótese de se realizarem plebiscitos (art. 14, I, da CRFB/88). Assim, o cidadão tem a possibilidade de deflagrar processos legislativos de caráter ambiental.

Por fim, vale citar outros mecanismos legais que podem ser utilizados para o controle da atividade minerária, a saber, o direito de petição, segundo o qual se assegura a todo cidadão “o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidades ou abuso de poder” (art. 5º, XXXIV, da CRFB/88), a ação popular (art. 5º, LXXIII, da CRFB/88), regulada na Lei Federal nº 4.717/65 e que legitima qualquer cidadão, com título de eleitor ou correspondente, a “pleitear a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios” (art. 1), considerando-se patrimônio público os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico (art. 1, § 1º); a ação civil pública ambiental, para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, nos termos da Lei 7.347/85, art. 1º, I, cuja competência para proposição da ação cabe igualmente ao Ministério Público (art. 129, § 1º, da CRFB/88) e às associações civis que têm por finalidade a defesa do meio ambiente e que estejam constituídas há pelo menos um ano (art. 5º, I e V, “a”, da Lei 7.347/85), podendo ser demandadas empresas e o ente público, em conjunto ou isoladamente. Temos ainda a possibilidade de configuração como *amicus curae* em ações judiciais (complementar).

Salientamos que, a depender da legislação estadual, a outorga de água, geralmente associada a alguns tipos de exploração minerária, podem, em seus respectivos procedimentos, permitir ou exigir, com diferentes graus de vinculação, a participação popular, seja direta ou por meio da sociedade civil organizada.

⁶ Conforme GORDILHO, Heron José de Santana; OLIVEIRA, Thiago Pires. Os colegiados ambientais como expressão do princípio da participação popular no direito brasileiro: o caso do Conama. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo, v. 31, n. 10, p. 779-793, out. 2015. Disponível em http://dspace.xmlui/bitstream/item/20863/geicIC_FRM_0000_pdf.pdf?sequence=1, Acesso em 19/09/2016.

De todos os instrumentos disponíveis aos cidadãos para o controle da atividade minerária merece destaque a audiência pública no âmbito do licenciamento ambiental da qual tratemos na sequência.

2 A participação popular nas audiências públicas de licenciamento ambiental

A exigência de prévio licenciamento encontra-se na Política Nacional do Meio Ambiente, no art. 10, *in verbis*:

Art. 10. 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 dependerão de prévio licenciamento ambiental. (Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011)
§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.

Note-se, novamente, que a publicização de todos os atos que concernem ao pedido, à renovação e à concessão de licenciamento devem ocorrer a fim de garantir que, tanto o Estado como o cidadão, acompanhe e fiscalize todas as etapas do processo. Ainda, a Lei Federal nº 6.938/81 previu, em seu art. 11, que compete ao IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) e ao CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) propor as normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento oriundo de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (Redação dada pela Lei nº 7.804/89).

Nesse sentido, o CONAMA editou a Resolução nº 237/1997 a fim de efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, nos termos da Política Nacional do Meio Ambiente. As etapas do procedimento de licenciamento ambiental incluem, entre outras, a audiência pública, “quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente” (art. 10, V) e também a “solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios” (art. 10, VI).⁷

No Anexo 1 da Resolução 237/97 do CONAMA encontra-se a indicação das atividades ou empreendimentos sujeitas ao licenciamento ambiental, na qual se incluem tanto a extração e tratamento de minerais como também a pesquisa mineral

⁷ De acordo com SILVA, Cintia Tavares da; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. A participação na audiência pública do licenciamento ambiental em atividades de impacto ambiental: uma política ambiental de efetividade ou mera consulta? *In: Direito ambiental II* [Recurso eletrônico on-line], org. CONPEDI/UFPB; coord.: Flavia de Paiva Medeiros de Oliveira, Norma Sueli Padilha, Beatriz Souza Costa. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

com guia de utilização, como a lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento, e a lavra subterrânea com ou sem beneficiamento; a lavra garimpeira e a perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural, entre outros.

Como se verifica da leitura do instrumento normativo editado pelo CONAMA para regular o licenciamento ambiental, a audiência pública, por exigência da Política Nacional do Meio Ambiente, é prevista como uma das etapas do prévio licenciamento, porém, a Resolução 237/97 não exige que a audiência ocorra em todos os casos, mas somente quando couber e nos termos da regulamentação pertinente.

No mesmo sentido havia sido editada a Resolução 009/87 do CONAMA (referendada apenas em 1990), a qual revogou parcialmente (derrogação) a Resolução 001/86 do mesmo órgão no que diz respeito à temática das audiências públicas.

A Resolução 001/86 prevê em seu texto que a extração de minério, inclusive os de classe II, definidas no Código de Mineração, “dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA” (art. 2º, IX), estando também em consonância com a Política Nacional do Meio Ambiente. E ainda, definia a Resolução 001/86 que:

ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou a SEMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA” (art. 11, § 2).

A fase de comentários, prevista na Resolução 001/86, que poderia ou não levar a uma audiência pública, viabiliza a participação da sociedade no procedimento de licenciamento desde o início dos atos, garantindo assim a possibilidade de tutela ambiental pelos cidadãos. Tratava-se de instrumento importante, porém prévio à audiência pública e que não garantia a sua ocorrência.⁸

Foi apenas com a égide da Resolução 009/87 que a audiência pública deixou de estar sujeita à discricionariedade do órgão licenciador (ao cidadão garantia-se apenas a fase de comentários) e passou a ter outros legitimados para propô-la, garantindo ainda mais efetividade a esse importante instrumento de participação cidadã. Neste sentido, dispõe o art. 2º que “sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública”. Note-se, ainda, que “no caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade” (art. 2, § 2º). Além disso, “a audiência pública deverá ocorrer em local

⁸ Idem.

acessível aos interessados” (art. 2, § 4º), podendo vir a se realizar de forma fragmentada se assim exigir a complexidade do tema e a localização geográfica dos solicitantes (art. 2, § 5º).

A audiência pública, nos termos da Resolução 009/87, será dirigida pelo representante do Órgão licenciador que, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), abrirá as discussões com os interessados presentes (art. 3º) e ao seu final será lavrada uma ata (art. 4º), devendo estar anexados a ela todos os documentos escritos e assinados que forem entregues ao presidente durante a seção (parágrafo único do art. 3º). Tanto a ata como seus anexos e o RIMA devem ser a base para a análise e parecer final do licenciador que poderá aprovar ou não o projeto (art. 5º).

Verifica-se que a Resolução 009/87 regula de forma mais detalhada a audiência pública que a anterior Resolução 001/86 e também que a Resolução 237/7, destacando a sua importância como garantia da participação popular na fase de licenciamento de atividade efetiva ou potencialmente poluidora, como é o caso da atividade mineradora. Cabe, ainda, à sociedade civil organizada, além do Ministério Público (MP), ou um grupo de 50 ou mais pessoas requerer sua realização quando não decretada *ex officio*, o que a torna praticamente obrigatória, pois, se não atendido o pleito, restará o licenciamento invalidado.⁹

A Resolução 009/87 ainda exige a garantia de acessibilidade do local da reunião, de oportunidade da fala e de entrega de documentos aos cidadãos e sociedade civil organizada presentes (grifo nosso). Incluiu a audiência entre os instrumentos em que se deve basear o órgão licenciador para conceder ou não a licença. Contudo, dado o caráter consultivo da audiência pública, não há que se falar em eficácia vinculatória absoluta das manifestações e críticas proferidas durante a sua realização, mas apenas na necessidade do órgão de cotejar as informações pertinentes antes de conceder ou não a licença. Trata-se de importante instância preventiva e de tutela cidadã, em que a participação popular ativa poderá mudar os rumos do parecer técnico ou, minimamente, exigirá um esforço para argumentarem sentido contrário às manifestações dos cidadãos, o que deverá ser analisado e justificado no parecer que desconsiderar a opinião dos participantes da audiência pública. Em outras palavras, o órgão licenciador deverá reexaminar todos os aspectos do empreendimento que tenham sido objeto de controvérsia, antes de emitir um parecer favorável ao licenciamento.¹⁰ Ao menos em tese o controle advindo da participação popular na audiência pública é capaz de resultar em benefícios e prevenir futuros danos. Em tese porque não há garantias de que o acesso às informações cruciais a respeito dos riscos do empreendimento sejam de conhecimento público e notório.

Deve-se acrescentar um importante dado à análise. O Brasil, como Estado federativo (composto pela União, Estados, Municípios e o Distrito Federal), repartiu entre seus entes a competência para licenciar, o que gerou muitos conflitos de competência e polêmicas. Por tal motivo, editou-se a Lei Complementar 140/2011, a

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.

qual foi criada para fixar normas de cooperação no que diz respeito a quem pode licenciar e quais os procedimentos aplicáveis.

Um dos objetivos fundamentais vinculados ao exercício da competência de licenciar comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios consiste na proteção, defesa e conservação do meio ambiente por meio de uma gestão descentralizada, democrática e eficiente (art. 3, I). Além disso, prevê o artigo 17:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o *caput*, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

Note-se que, nos termos do §1º do artigo 17, encontra-se outra forma de o cidadão exercer o dever de tutela ambiental, qual seja: a possibilidade de representar ao órgão licenciador ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade efetiva ou potencialmente poluidora, tal qual o é a atividade mineradora. Caberá ao órgão responsável pelo licenciamento a lavratura de auto de infração ambiental e a instauração de processo administrativo para apurar as infrações, sem prejuízo da atuação supletiva ou subsidiária dos demais entes federativos. Novamente, tem-se a importância da participação popular. A população, se devidamente informada, poderá tutelar devidamente o meio ambiente. Essa é também a teleologia da Lei Complementar 140/2011, que reforça a necessidade de criação do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA) – art. 7º.

Contudo, apesar da edição de Lei Complementar 140/2011, não existe no país um procedimento absolutamente unificado para o licenciamento ambiental, o que significa que há uma pluralidade de formas de participação a depender do ente e do órgão licenciador. As normativas são várias e não unificadas, gerando também oportunidades e garantias de participação cidadã plurais e diferentes entre si. Por exemplo, no Estado de SC foi editado o Decreto nº 2.955/2010 por meio do qual a audiência pública é sempre obrigatória para empreendimentos que exigem EIA/RIMA (Estudo prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental), ressaltando o caráter não deliberativo e não vinculativo das discussões para a tomada de decisão do órgão licenciador. Já o Estado de São Paulo previu na Constituição Estadual (art. 192, § 2º) que deverá ser dada a devida publicidade quando da aprovação do EIA/RIMA. Além de reprisar a norma constitucional nesse aspecto, a legislação paulista garantiu ainda, de forma explícita, a realização da audiência pública, dando destaque a essa modalidade de publicização dos atos relativos ao licenciamento.

Se as formas de participação popular, no que diz respeito ao licenciamento ambiental, não são plenamente unificadas no Brasil, havendo diferentes regras e

procedimentos no âmbito estadual e até municipal, tem-se, por outro lado, que o direito à informação mostra-se tão fundamental à participação cidadã efetiva, que foi criada, em 2003, a Lei Federal nº 10.650, responsável por disciplinar o acesso às informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA. De acordo com a lei, os órgãos do SISNAMA devem publicar no Diário Oficial e em locais de fácil acesso aos interessados, listagens contendo os pedidos de licenciamento e emissão das licenças, autos de infrações e penalidades impostas, bem como os registros de apresentação de Estudos de Impacto Ambiental acompanhados de dados sobre a rejeição ou aprovação do EIA (art. 4º). A legislação prevê ainda que o acesso à informação independe de comprovação de interesse específico, sendo garantida a qualquer cidadão (art. 2º, § 1º). Neste sentido e em atendimento à recomendação da Lei 10.650/2003, foi criado o Portal Nacional de Licenciamento Ambiental (PNLA), o qual integra o SINIMA, a fim de democratizar o acesso à informação, essencial à tutela ambiental pelo cidadão.

Não encontramos, contudo, no âmbito nacional, dados sistematizados sobre o nível de envolvimento da cidadania através de procedimentos e mecanismos de participação relacionados com as atividades de exploração e extração minerais ou sobre a efetividade de políticas tais como o PNLA no que diz respeito ao controle da atividade minerária, o que impede um exame pormenorizado e empírico da problemática. Podemos, entretanto, seguir a pesquisa indagando sobre qual a função e a legitimidade do procedimento da audiência pública no âmbito do licenciamento ambiental o que se fará no item subsequente.

3 Participação popular e legitimidade pelo procedimento

Dentre os principais instrumentos de participação popular no controle da atividade minerária, como se sinalizou, tem lugar de destaque a audiência pública fundamentalmente por ter deixado de ser uma discricionariedade do órgão licenciador, uma vez que pode ser solicitada tanto pela entidade civil, como pelo Ministério Público, como por 50 ou mais cidadãos, nos termos da Resolução 009/87 do CONAMA, anteriormente explicitada.

Porém, em que pese a garantia de existência da audiência pública como fase prévia e que compõe o licenciamento ambiental, questionamos em que sentido esse procedimento é legitimado: se é pelo seu caráter democrático em âmbito material – de conteúdo – ou apenas como uma etapa formal na realização do licenciamento ambiental, isto é, como possível simulacro.

Entre os autores que discutem as relações entre legitimidade e procedimento, elegemos confrontar as perspectivas de Luhmann e Habermas, a fim de compreender qual a função que a participação popular na audiência pública de licenciamento ambiental pode realizar. Para tanto, passa-se à análise da questão da legitimidade pelo procedimento nos referidos autores.

Com base em Luhmann, podemos afirmar que a decisão sobre a concessão ou não do licenciamento ambiental é sempre uma seleção, uma possibilidade dentre

outras possibilidades existentes. Claro que, em razão do licenciamento ambiental compor o sistema jurídico – que atua conforme o código lícito/ilícito, sabemos de antemão que algumas dessas possibilidades são legais e outras não, mas sempre que existe uma margem para que se decida, pode-se dizer que a decisão poderia ser diferente daquela, de fato, tomada. Toda decisão é, em suma, uma seleção.¹¹

O sistema jurídico, nessa perspectiva, é um sistema que opera de modo fechado – com base no código lícito/ilícito – porém possuindo uma abertura cognitiva, por meio da qual os ruídos do ambiente são ou não acolhidos pelo sistema.¹² Tal abertura é responsável por garantir a eventual adaptabilidade ao ambiente, ou seja, por meio dela, há uma possível interação com o ambiente, respeitadas as fronteiras de sentido – por exemplo, quando uma perícia ambiental entra no sistema jurídico, ela não é mais lida sob a perspectiva biológica, mas de legalidade/ilegalidade.

A audiência pública é, portanto, uma forma de *input* por meio da qual se incluem as comunicações dos demais participantes na tomada de decisão. Isso representa um aumento de complexidade na decisão, pois aumentam as possibilidades de escolha ou ainda há a problematização da possível decisão encaminhada pelo empreendedor que se propõe a realizar a atividade de mineração. Ao mesmo tempo, essa complexidade é controlada e reduzida pelo sistema, o qual determina regras segundo as quais uma comunicação é válida ou não válida dentro do procedimento.

A legitimidade pelo procedimento implica a aceitação de que são as regras formais do procedimento que legitimam a tomada de decisão. Implica que deve haver respeito à concatenação dos atos, às regras processuais, aos ritos para uma decisão ser legítima. O procedimento, assim, garante a aceitação de uma decisão final desfavorável a determinado grupo, exercendo a função de imunização da decisão final. O objetivo, nessa senda, não é a busca do consenso, mas o de tornar aceitável a decisão contrária que frustra as expectativas de alguns dos envolvidos no procedimento.¹³ Tudo que se sabe é que haverá um procedimento que será respeitado e do qual derivará uma decisão, sem se saber exatamente qual, sendo que

a estrutura procedimental jurídica, portanto, só possui legitimidade quando está apta a produzir uma aceitação generalizada para aceitação de suas decisões, ainda indeterminadas quanto ao conteúdo concreto, dentro de certa margem de tolerância.¹⁴

O respeito ao procedimento, na visão luhmanniana, torna a decisão aceitável, mas não exige a busca pelo consenso. Ao contrário, para o autor, que se

¹¹ NAFARRATE, Javier Torres. **Luhmann**: la política como sistema. México: Iberoamericana, 2004, p. 143.

¹² Vide LUHMANN, Niklas. **Sistemas Sociais**: lineamentos para una teoría general. Trad. Javier Torres Nafarrate. México: Iberoamericana, 1991.

¹³ Conforme LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

¹⁴ DINIZ, Antônio Carlos de Almeida. Legitimação procedimental e modernidade – a problemática da legitimidade jurídico-política em sociedades complexas. *In*: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 38 n. 150 abr./jun. 2001, p. 105.

propôs a construir uma teoria descritiva da realidade e não uma teoria prescritiva, num cenário de complexidade, o dissenso é a única possibilidade fática, sendo que a democracia se dá no plano do incremento de complexidade, isto é, do incremento das possibilidades decisórias,¹⁵ e não na plena participação e na observância do consenso em todas as decisões, razão pela qual o procedimento permite a existência de um entendimento mútuo apenas ficto.

Pelo procedimento, tudo que se garante é que a legitimidade da decisão se dê conforme o procedimento que deve ser seguido. O procedimento então absorve as comunicações divergentes, abre espaço para protestos e incrementa a complexidade da seleção, porém, apresenta incerteza quanto aos resultados. Nestes termos, “a organização do sistema especial do procedimento por meio de seus protocolos, atos, promessas, discussões, retóricas e decisões tem o visio de especificar a insatisfação, de fracionar e absorver os protestos”.¹⁶

Logo, a decisão simultaneamente absorve e reduz insegurança, sendo certo que haverá uma decisão. Consoante Ferraz Júnior, “Luhmann concebe a legitimidade como uma ilusão funcionalmente necessária, pois se baseia na ficção de que existe a possibilidade de decepção rebelde, só que esta não é, de fato, realizada”.¹⁷ A audiência pública, assim, se legitima na medida em que os seus procedimentos garantam esta ilusão.

A perspectiva luhmanniana é contraposta por Habermas, que amplia o conceito de legitimidade para agregar-lhe elementos de justiça, a fim de que algo seja digno de ser reconhecido apenas quando apresentar uma justificação adequada.¹⁸ De tal forma, “os procedimentos e as premissas de justificação são agora os fundamentos legítimos sobre os quais se apoiam a validade das legitimações”.¹⁹

Ocorre que, diferentemente de Luhmann, Habermas propõe que as premissas e procedimentos sejam ético-comunicativos, a fim de possibilitar a formação de consensos, tudo a depender do nível de justificação, o que implica que “cada nível de justificação associa-se a um determinado potencial de aceitação ou convencimento. Mas esse potencial só se converterá em legitimação se reconhecido e aceito pelas forças sociais aptas a realizá-lo”.²⁰ Enfatiza-se, nessa posição, a importância do consenso.

Segundo Habermas, o mundo da vida, que está muito ligado à moral, é o horizonte do agir comunicativo, sendo esse agir orientado pelo entendimento do outro, isto é, buscando-se o entendimento recíproco. No agir comunicativo, procura-se alcançar o consenso pelo entendimento, e o dissenso só tem sentido para levar ao

¹⁵ DE GIORGI, Raffaele. **Direito, democracia e risco**: vínculos com o futuro. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1998, p. 33.

¹⁶ DINIZ, Legitimação... *cit.*, op. cit., p. 106.

¹⁷ FERRAZ JR., Tércio **Sampaio**. Teoria da norma jurídica. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 5.

¹⁸ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

¹⁹ HABERMAS, Jürgen. Problemas de legitimação no estado moderno. In: HABERMAS, Jürgen. **Para a reconstrução do materialismo histórico**. São Paulo: Brasiliense, 1990, p. 225.

²⁰ DINIZ, Legitimação..., *cit.*, p. 109.

consenso. Em outras palavras, o dissenso é absorvido por procedimentos consensuais. Esse agir se diferencia do agir estratégico, que diz respeito a fins, por meio do qual se procura convencer o outro de algo para satisfazer interesses próprios.²¹

No mundo da vida, então, existe uma racionalidade dialógica de tipo comunicativo para a qual são imprescindíveis as condições ideais de diálogo – situações ideais de fala – quais sejam: a) busca de consenso, b) igualdade de posições, c) mesma liberdade entre si, e d) competência intelectual e linguística. São fundamentais, portanto, para a racionalidade comunicativa, as pretensões de verdade, retidão, sinceridade e inteligibilidade. É através dessas pretensões universais que se deve buscar o consenso, são elas que permitem a participação discursiva de todos na busca pelos melhores argumentos que levam ao entendimento mútuo.²²

Nessa perspectiva, a argumentação racional dos falantes é o meio pelo qual se pode chegar ao entendimento. O pressuposto do consenso é que as argumentações sejam racionais, não espontâneas, isto é, pautada na verdade, retitude, veracidade e inteligibilidade. Assim,

a legitimidade deriva apenas de um processo democrático que respeita as liberdades comunicativas. O objetivo é que a legitimação não advenha de decisões arbitrárias, mas sim de pretensões de legitimidade. A legitimidade surge da legalidade, pois a forma jurídica permite a comunicação discursiva. E é apenas por meio do assentimento de todos que se encontra o reconhecimento.²³

A validade da argumentação, como premissa ético-discursiva, depende de que todos os que sejam capazes de decidir sobre uma norma cheguem a um acordo razoável sobre a sua validade, sendo que a ética do discurso é regida pelo princípio de universalização como regra de argumentação, que possibilita o acordo. Para Habermas, é imprescindível que o processo de entendimento mútuo, que é sempre intersubjetivo e de natureza reflexiva, ocorra para que os participantes sejam capazes de chegarem a uma convicção comum.²⁴

Habermas, portanto, inclui algo a mais na ideia de legitimação, uma vez que, diferentemente de Luhmann, uma decisão não é apenas legítima em razão da observância das regras do procedimento, mas a legitimidade da decisão depende da observância aos procedimentos que são válidos apenas se assegurarem uma decisão justa.

A postura de Luhmann, para quem a moral é fragmentada e não pode ser substrato racional para a tomada de decisões, é uma postura procedimentalista, na qual a legitimidade se resolve na legitimação pelo procedimento. Na concepção luhmanniana, como se viu, o conteúdo da decisão é totalmente imunizado, uma vez

²¹ HABERMAS, Jürgen. **Direito...**, cit.

²² Idem.

²³ DUTRA, D. J. V. **Razão e consenso em Habermas: teoria discursiva da verdade, da moral, do direito e da biotecnologia**. 2 ed. Florianópolis: UFSC, 2005, p. 178.

²⁴ HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Tradução Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989, p. 88.

que a aceitação deriva do cumprimento e respeito ao procedimento, o que evitaria as desestabilizações no sistema advindas das frustrações derivadas das expectativas não acolhidas. O objetivo não é alcançar uma decisão justa, mas sim uma aceitável por todos, num consenso ficto, sendo que essa modalidade “opõe-se a teorias substanciais da legitimidade, que avaliam a correção das decisões comparando-as com algum resultado ideal tido como justo ou correto”.

A visão habermasiana se inclui entre as teorias substanciais da legitimidade, sendo que, para Habermas, o estrito respeito ao procedimento e a garantia da participação não geram, por si só, legitimidade decisional. É crucial que haja um conteúdo ético-moral derivado do debate popular, capaz de pautar pela e para a conformação do consenso.

Pode-se dizer, em linhas gerais, que a legitimação pelo procedimento luhmanniana está ligada a uma ideia de democracia participativa, sendo a visão de Habermas mais próxima da concepção de uma democracia deliberativa, isto é, uma democracia que não apenas é garantida pelas eleições periódicas e calcada na regra da maioria – condições procedimentais – mas igualmente na necessidade do debate que busca argumentar e se calcar em valores compartilhados. Há, na posição substancialista habermasiana, uma institucionalização do discurso ético-moral como instrumento para a construção de decisões públicas legítimas. Do exposto, tem-se que Habermas atrela ao procedimento uma dimensão de conteúdo, valorativa, diferentemente de Luhmann, para quem o procedimento é vislumbrando de forma neutral. Ainda que não se possa comparar as teorias de forma a estabelecer qual delas é a melhor, até mesmo porque uma tem caráter descritivo (Luhmann) e a outra tem um caráter também prescritivo (Habermas), pode-se dizer que os elementos de ambas teorias podem pautar as pesquisas subsequentes sobre o tema da função da audiência pública no licenciamento ambiental.

Considerações finais

No Brasil, existem marcos normativos específicos e bem delimitados sobre participação cidadã ambiental, fundados no direito à informação e participação, o que ocorre principalmente na ocasião do (a) licenciamento ambiental, procedimento administrativo prévio às atividades poluidoras, de caráter obrigatório, cuja renovação é exigida periodicamente. Além do licenciamento, destacamos outras formas de participação popular que podem promover o direito ao meio ambiente, sem a pretensão de uma enumeração exaustiva, a saber: (b) participação em conselhos ambientais; (c) proposta de iniciativa de lei; e (d) direito de petição e ações coletivas aptas à tutela do meio ambiente (complementar).

Não se pode olvidar, ainda, que a base para uma participação popular qualificada, através da educação ambiental, é, igualmente, uma preocupação no Brasil, merecendo *status* constitucional (art. 225, §1º, VI), já regulamentado pela Política Nacional de Educação Ambiental (Lei Federal nº 9.795/99). Há, igualmente, mecanismos jurisdicionais para controlar, evitar e reparar lesões à disposição do cidadão e da sociedade civil organizada, como a ação civil pública, a ação popular, o mandado de segurança coletivo, o direito de petição dentre outros.

Apesar dos esforços que podem ser observados no sentido de se buscar o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação popular, de licenciamento ambiental e as respectivas audiências públicas, há ainda algumas dificuldades, que acabam por desqualificar a participação cidadã. Apesar da estruturação do SISNAMA, que deveria aglutinar e organizar de melhor forma a informação ambiental disponível pelos vários entes federativos, isso ainda não ocorreu. Há poucos estudos relativos ao tratamento das informações e mesmo de comparação de modelos de audiências públicas e boas práticas na matéria. Sequer foi disponibilizado um site, através do qual se permita saber acerca de licenciamentos ambientais e audiências públicas,²⁵ à exceção de grandes empreendimentos, que ganham notoriedade midiática, como Belo Monte.²⁶

Por outro lado, há interessantes mecanismos privados para garantir a responsabilidade socioambiental²⁷ e, dentro deste conceito, a participação popular, como os Princípios do Equador, documento público que visa regulamentar investimentos e empréstimos internacionais, a empresas que atendam os princípios previstos nos documentos, que se referem ao desenvolvimento sustentável, gestão socioambiental e transparência nas informações.²⁸ Também a Bovespa desenvolve há mais de 10 anos o ISE (Índice de Sustentabilidade Ambiental), que permite aos investidores ter a percepção da sustentabilidade corporativa de empresas que têm seus títulos negociados na bolsa e aceitem fazer parte do mecanismo de monitoramento, que verifica a eficiência econômica, equilíbrio ambiental, justiça social e governança corporativa.²⁹ Acreditamos que estas propostas possam complementar as possibilidades de controle e participação social fornecidas diretamente pelo Estado, a merecer estudos acadêmicos vindouros.

Como futuro desdobramento desta investigação, será importante verificar como transcorreram, na realidade fática, as audiências públicas para licenciamento ambiental de determinado empreendimento mineral, sendo crucial, para tanto, eleger o empreendimento que será analisado empiricamente, para nele verificar, com

²⁵ Quando existem, as informações encontram-se espalhadas pelos inúmeros órgãos licenciadores, e, ainda assim, não é incomum que estejam incompletas e desatualizadas. O mais próximo que há de um “portal digital” é o site do IBAMA: <<http://www.ibama.gov.br/licenciamento-ambiental/audiencias-publicas-por-ano>>. Acessado em 15/10/2016.

²⁶ Em Belo Monte foi constituído um grupo de acompanhamento das condicionantes ambientais, bem como contratada a Fundação Getúlio Vargas, para monitorar o seu cumprimento, e, assim, tem publicado interessantes e, ao que se percebe, consistentes relatórios a respeito do tema, como o último, de 2016, que pode ser consultado no site <<http://mediadrawer.gvces.com.br/publicacoes/original/indicadores-de-belo-monte-2016.pdf>>. Acessado em 15/10/2016.

²⁷ Esta perspectiva vai ao encontro de uma nova visão da atividade empresarial, pois, como salienta Martins, “modernamente, a empresa não pode mais ser vista apenas como um empreendimento voltado ao lucro do empresário ou do acionista, mas sim dotada de uma função social relevante como elemento de geração e circulação de riquezas e de criação de empregos, além de promover o desenvolvimento social e econômico da região”. MARTINS, Tais. **Meio Ambiente & Atividade Empresarial**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 255.

²⁸ A versão traduzida dos Princípios do Equador pode ser acessada no endereço seguinte: <http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_portuguese_2013.pdf>. Acesso em 20/10/2016.

²⁹ A explicação do mecanismo pode ser encontrada no endereço que segue: <http://mediadrawer.gvces.com.br/publicacoes/original/ise10anos_v-03-16-1.pdf>. Acesso em 20/10/2016.

suporte em Luhmann, sob o aspecto formal, se os atos foram realizados conforme o procedimento e isso foi capaz de gerar aceitação institucional (ainda que ficta) da *decisão final*. Também, com base na teoria habermasiana, podemos verificar o grau de legitimidade da decisão proferida, num âmbito substancial, a partir da presença de elementos que se ligam ao agir comunicativo ou estratégico, para se aferir a qualidade do diálogo promovido *durante* a audiência pública – seja no momento da concessão do licenciamento, ou no de sua renovação. Parece-nos de extrema valia que tais aferições possam se dar por meio da construção de um índice quantitativo, capaz de servir como parâmetro de comparação entre audiências públicas do mesmo ou de outro empreendimento – apontando se a audiência pública cumpriu a função para a qual ela foi pensada, ou mais se aproximou de um simulacro, servido apenas para legitimar externamente uma decisão já previamente construída e forçada, que pretende ignorar *a priori* a complexidade trazida pelo procedimento –, o que será o próximo passo da pesquisa ora desenvolvida.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acessado em 20 de out. de 2016.

BRASIL. **Lei Complementar n. 140**, de 09 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acessado em 20 de out. de 2016.

BRASIL. **Lei n. 10.650**, de 16 de abril de 2013. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm>. Acesso em 20 de out. de 2016.

BRASIL. **Lei n. 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acessado em 20 de out. de 2016.

BRASIL. **Lei n. 7.347**, de 20 de dezembro de 1985. Inclui, entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceito de raça, de cor, de sexo ou de estado civil, dando nova redação à Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951 - Lei Afonso

Arinos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7437.htm>. Acessado em 20 de out. de 2016.

BRASIL. **Lei n. 9.985**, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CCiViL_03/Leis/L9985.htm>. Acessado em 20 de out. de 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). **Resolução n. 001**, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acessado em 20 de out. de 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). **Resolução n. 009**, de 03 de dezembro de 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acessado em 20 de out. de 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). **Resolução n. 237**, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acessado em 20 de out. de 2016.

DE GIORGI, Raffaele. **Direito, democracia e risco**: vínculos com o futuro. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1998.

DINIZ, Antônio Carlos de Almeida. Legitimação procedimental e modernidade – a problemática da legitimidade jurídico-política em sociedades complexas. *In*: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 38 n. 150 abr./jun. 2001.

DUTRA, D. J. V. **Razão e consenso em Habermas**: teoria discursiva da verdade, da moral, do direito e da biotecnologia. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Teoria da norma jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FINK, Daniel Roberto. Audiência pública em matéria ambiental no Direito brasileiro. **Justitia**, nº. 169, São Paulo, Ministério Público do Estado de São Paulo: 1995.

GORDILHO, Heron José de Santana; OLIVEIRA, Thiago Pires. Os colegiados ambientais como expressão do princípio da participação popular no direito brasileiro: o caso do Conama. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo, v. 31, n. 10, p. 779-793, out. 2015. Disponível em:<<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/19888>>. Acessado em 19 de set. de 2016.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**; a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e ‘procedimental’ da constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Trad. Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

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

HABERMAS, Jürgen. Problemas de legitimação no estado moderno. *In*: HABERMAS, Jürgen. **Para a reconstrução do materialismo histórico**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

IBRAM. **Gestão para a sustentabilidade na mineração**: 20 anos de história. Brasília: IBRAM, 2013.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas Sociais**: lineamentos para uma teoria general. Trad. Javier Torres Nafarrate. México: Iberoamericana, 1991.

MARTINS, Tais. **Meio Ambiente & Atividade Empresarial**. Curitiba: Juruá, 2014.

NAFARRATE, Javier Torres. **Luhmann**: la política como sistema. México: Iberoamericana, 2004.

SILVA, Cintia Tavares da; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. A participação na audiência pública do licenciamento ambiental em atividades de impacto ambiental: uma política ambiental de efetividade ou mera consulta? *In*: **Direito ambiental II** [Recurso eletrônico on-line], org. CONPEDI/UFPB; coord.: Flavia de Paiva Medeiros de Oliveira, Norma Sueli Padilha, Beatriz Souza Costa. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

Autores convidados