

Parâmetros jurídicos para sustentabilidade socioambiental na atividade mineradora

Legal standards for social and environmental sustainability in mining activity

Maria Luiza Machado Granziera¹
Norma Sueli Padilha

RESUMO

O presente artigo desenvolve uma análise dos parâmetros legais relativos à sustentabilidade socioambiental na atividade minerária, envolvendo a legislação ambiental do Estado do Pará. O paradigma da proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, mencionado na Constituição Federal considera a inclusão do fator social uma condição de efetividade das normas ambientais. O caso estudado - mineração no sul do Pará, uma região rica em minério e com uma população pobre e carente - trata das condições necessárias à implementação dos projetos de mineração, das quais as condicionantes socioeconômicas constituem parte do processo de licenciamento ambiental.

Palavras-chave: efetividade; mineração; sustentabilidade; desenvolvimento socioeconômico; proteção ambiental

ABSTRACT

¹ Advogada. Vice Coordenadora e Professora do Programa de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade Católica de Santos – UNISANTOS. Autora dos livros Direito Ambiental e Direito de Águas – Disciplina Jurídica das Águas Doces, publicados pela Ed. Atlas. Líder do Grupo de Pesquisa “Energia e Meio Ambiente”, da Universidade Católica de Santos. marialuiza.granziera@gmail.com

This article aims to develop an analysis of the legal standards for environmental sustainability in mining activity, involving the environmental legislation of the State of Pará. The paradigm of protection of an ecologically balanced environment, as mentioned in the Federal Constitution, considers the inclusion of the social factor as a condition of effectiveness of environmental regulations. The case study - mining activities in Southeast Pará, a rich region in minerals with a poor population - approaches the conditions for implementation of mining projects, in which socioeconomic conditions are part of the process of environmental licensing. Thus, we analyze the legal texts and principles of environmental law related to mining companies operating in the region in focus.

Key words: effectiveness, mining activities, sustainability, social development, environmental protection

Introdução

O processo de exploração de minérios provoca inúmeras consequências socioambientais decorrentes das características específicas desta atividade econômica de alto impacto de extração e suas inúmeras variáveis, desde o espaço geográfico a ser transformado, a extensão da área de garimpo, o tempo de duração da jazida, a dimensão dos investimentos econômicos, dentre outras, das quais decorrem graves implicações sociais e ambientais nas regiões exploradas.

Portanto, uma análise sobre os mecanismos jurídicos de controle e regramento de uma atividade de tão alto impacto socioambiental, tal qual a atividade de extração mineral, pode servir de reflexão quanto a possibilidade real de um desenvolvimento econômico que efetivamente respeite as dimensões da sustentabilidade, quais sejam, a social e a ambiental.

Neste sentido, com base no compromisso assumido na Constituição Federal de 1988 que fundamenta a ordem econômica na defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado, conforme o impacto produzido, é que se pretende refletir no presente artigo sobre a possibilidade dos mecanismos jurídicos de tutela ambiental nortearem a sustentabilidade do desenvolvimento econômico na atividade mineradora, por meio do controle jurídico dos impactos socioambientais.

Nesta contextualização opta-se pela análise do regramento jurídico ambiental que perpassa a atividade extrativista na Região Amazônica, onde se situa um mosaico de conflitos socioambientais do qual se pode extrair inúmeras experiências sobre o processo de desenvolvimento econômico da região, suas possibilidades e contradições, que contribuem para as reflexões sobre o árduo e difícil caminho a se percorrer para alcançar o almejado desenvolvimento sustentável.

A Região Amazônica é extremamente rica em patrimônio ambiental, abriga o remanescente da maior Floresta Tropical do Planeta, inúmeras espécies da flora e da fauna, muitas das quais sequer ainda conhecidas e inventariadas, dada a imensa riqueza de biodiversidade, compreende cerca de 1/3 das florestas tropicais do planeta, onde se contem 1/5 das reservas mundiais de água potável e o maior banco genético do mundo. Entretanto, a mesma região que abriga tamanho patrimônio natural caracteriza-se também como uma fronteira de expansão econômica, onde se situa um imenso potencial de riquezas minerais, com variadas e diversificadas reservas de minérios que atraem a atividade de exploração e extração mineral, submetendo uma região tão complexa a uma considerável pressão de urbanização e crescimento econômico descontrolado.

Neste sentido, o foco da análise da presente proposta de estudo, refere-se o Estado do Pará, que possuindo uma área de 1.247.689 Km² que representa 14,65% do território nacional e 23,91% da Amazônia Legal. O Pará destaca-se por seu potencial de riquezas em minérios, tais como ferro, bauxita, cobre, caulim, manganês e níquel, o que o coloca como a grande província mineral brasileira. Registre-se que o Pará possui uma população urbana em torno de 7.443.904, segundo dados do IBGE (2010). Em seu vasto território registram-se áreas protegidas na condição de Unidades de Conservação, bem como Terras Indígenas, o que por si só já desenha o mosaico de conflitos e interesses divergentes e antagônicos. (IBGE, 2010)

Registre-se que, historicamente, o início do ciclo econômico das atividades desenvolvidas pelos empreendimentos de mineração na região iniciaram-se anteriormente à implementação das normas ambientais no Brasil. Conforme foi se estruturando o arcabouço legal relativo à proteção do meio ambiente, ocorreu um processo de adequação dos empreendimentos. Posteriormente, a lei que instituiu a Política Mineraria e Hídrica do Estado do Pará fixou, nos princípios a serem observados

na sua consecução, obrigações de cunho socioeconômico para os empreendimentos que causassem impactos às populações.

Foi somente a partir do estabelecimento de normas ambientais é que os empreendimentos de mineração não apenas obrigaram-se às condicionantes de cunho ambiental como também àquelas de caráter socioeconômico. Tais obrigações são impostas nos processos de licenciamento ambiental da atividade mineradora ou vêm no bojo de compromissos assumidos junto às comunidades e ao próprio Poder Público.

Dessa forma, o presente texto analisa as seguintes hipóteses decorrentes da tutela jusambiental da atividade mineradora: a) as questões legais de destaque que implicam a imposição de condicionantes aos empreendimentos da mineração no sudeste do Pará; b) o fundamento legal e principiológico das exigências socioeconômicas que os órgãos ambientais impõem aos empreendimentos (novas licenças ambientais e renovação das já existentes); c) compromissos assumidos como decorrência de condicionantes das licenças ambientais e como manifestação de responsabilidade social.

1. QUESTÕES LEGAIS DE DESTAQUE QUE IMPLICAM A IMPOSIÇÃO DE CONDICIONANTES

1.1. LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA ATIVIDADE MINERÁRIA

A atividade mineraria representa um grande reduto de riquezas para a economia brasileira, entretanto, sua exploração produz consideráveis danos ambientais e provoca transformações sociais de vulto nas regiões afetadas pelos empreendimentos, e neste sentido, na qualidade de uma atividade com altíssimo potencial de degradação, é que possui um regramento constitucional específico.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), no art. 225, § 2º, determina que “aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.” Além do dispositivo acima citado, as atividades de mineração foram objeto de vários tópicos na CF/88 por dois motivos relevantes: 1. sua

importância estratégica para o desenvolvimento do País e 2. o potencial de poluição e degradação ambiental que essa atividade implica (MACHADO, 2010, p. 712).

Diante do implemento da atividade mineraria e seus riscos socioambientais afirma Édís Milaré que “conciliar os interesses dos empreendedores, a atuação dos órgãos oficiais de controle ambiental e o atendimento da utilidade pública de que se revestem essas atividades tem sido, por certo, um dos maiores desafios enfrentados pelo Brasil” (2005, p. 566).

Destaque-se que, os recursos minerais, inclusive os do subsolo, são bens da União,² a quem compete legislar privativamente sobre a matéria.³ Já no que se refere ao registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direito de pesquisa e exploração de recursos minerais, a respectiva competência é comum aos três entes federativos: União, Estados e Municípios.⁴ Conforme Paulo Affonso Leme Machado (2010, p. 720), essas competências se inter-relacionam, e devem se articular, na medida em que a exploração das jazidas envolve aspectos econômicos, ambientais e de interesses locais. Desse modo, devem-se interpretar tais competências para integrá-las e harmonizá-las à luz dos princípios basilares do Direito Ambiental, sem deixar de lado o fato de os recursos minerais serem estratégicos para o desenvolvimento da economia nacional.

A Lei nº 7.805, de 18/07/89 (Lei nº 7.805/89)⁵ sujeitou a concessão e a permissão de lavras ao prévio licenciamento ambiental,⁶ autorizando a suspensão temporária ou definitiva de trabalhos de pesquisa e lavra causadores de dano ao ambiente mediante decisão fundamentada e determinando que o titular de autorização de pesquisa, de permissão de lavra garimpeira, de licenciamento ou de manifesto de mina responde pelos danos causados.⁷ O Decreto Federal nº 97.632, de 10/04/89 (Decreto nº 97.632/89)⁸ determina que os empreendimentos destinados à exploração de recursos minerais deverão, quando da apresentação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), submeter à aprovação

² Constituição Federal de 1988 (CF/88), art. 20, IX.

³ CF/88, art. 22, II.

⁴ CF/88, art. 23, XI.

⁵ Regulamentada pelo Decreto nº 98.812, de 09/01/90.

⁶ Lei nº 7.805/89, art. 3º e 16.

⁷ Lei nº 7.805/89, art. 18.

⁸ Regulamentou o art. 2º, VIII, da Lei nº 6.938/81 (recuperação de áreas degradadas).

do órgão ambiental o Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD).⁹ A recuperação deverá buscar o retorno do sítio degradado a uma forma de utilização de acordo com um plano preestabelecido para o uso do solo, visando à estabilidade do meio ambiente.¹⁰

À luz das normas mencionadas, as Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n^{os} 009 e 010, ambas de 06/12/90, disciplinam o licenciamento das atividades de lavra e beneficiamento mineral, visando ao atendimento do princípio do desenvolvimento sustentável. Essas resoluções tiveram por base a classificação das espécies minerais adotadas pelo Decreto-lei n^o 227, de 28/02/1967 (Código de Minas). A Resolução n^o 009/90 aplica-se à extração e à pesquisa de minerais das Classes I, III, IV, V, VI, VII, VIII e IX, excluída expressamente do seu âmbito a permissão de lavra garimpeira. A Resolução n^o 010/90 disciplina especificamente o licenciamento da lavra de minérios Classe II (destinados à construção civil). Tendo sido revogada pelo art. 3^o da Lei no 9.314, de 14/11/96, a classificação de minerais contida no art. 5^o do Decreto-lei n^o 227/67, passou-se a questionar a validade das resoluções em estudo. Todavia, muitos órgãos e entidades de controle ambiental continuaram aplicando essas normas para fins de licenciamento da atividade minerária.

Nos termos da Resolução CONAMA n^o 009/90, exige-se o licenciamento para a realização de pesquisa mineral somente quando houver a utilização do material extraído. A avaliação de impacto ambiental estabelecida no art. 1^o pode configurar ou não o EIA/RIMA, de acordo com as características da atividade. Para o licenciamento prévio da lavra ou beneficiamento mineral, exige-se a apresentação do EIA/RIMA, sem deixar margem de discricionariedade para o órgão ambiental.

Já a Resolução CONAMA n^o 010/90, em seu art. 3^o, refere-se ao Estudo de Impacto Ambiental, prevendo a possibilidade de sua dispensa, a critério do órgão licenciador, em função da natureza, da localização, do porte e de outras características da atividade e de sua substituição pelo chamado Relatório de controle Ambiental (RCA).

De acordo com o que dispõe a Resolução CONAMA n^o 009/90, a Licença de Instalação (LI) deve ser solicitada antes do desenvolvimento da mina, da instalação do complexo minerário e da implantação dos projetos de controle ambiental.

⁹ Decreto n^o 97.632/89, art. 1^o.

¹⁰ Decreto n^o 97.632/89, art. 3^o.

Seu requerimento será analisado mediante a apresentação de cópia da comunicação do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) julgando satisfatório o Plano de Aproveitamento Econômico (PAE)¹¹ da jazida.

Ambas as resoluções em estudo estabelecem os seguintes pressupostos para a LI: 1. o Plano de Controle Ambiental (PCA), contendo projetos executivos de minimização dos impactos ambientais avaliados na fase da Licença Prévia (LP);¹² 2. certidão da Prefeitura de que o empreendimento está de acordo com a legislação de uso e ocupação do solo; 3. quando aplicável, a autorização de supressão de vegetação, de acordo com as fases de implementação da atividade.

Além disso, dispõem os citados diplomas legais que a concessão da Portaria de Lavra e o Registro do Licenciamento, no âmbito do direito minerário, ficam condicionados à obtenção da LI. Na expedição da Licença de Operação (LO), o órgão ambiental deverá exigir do empreendedor a apresentação de cópia autenticada da portaria da lavra ou, no caso da lavra dos minerais da Classe II, de cópia do registro do licenciamento.¹³

A competência relativa ao exercício do poder de polícia administrativa para o licenciamento ambiental no Pará divide-se basicamente entre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA) - órgão competente do Governo do Estado do Pará para exercer o controle ambiental - e o Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) - órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente, que atua nas áreas de propriedade da União, como é o caso das Florestas Nacionais.

1.2. ATIVIDADE MINERÁRIA E ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

É crucial para o equilíbrio ambiental o papel desempenhado pelas florestas, principalmente em tempos de aquecimento global e da descoberta científica dos serviços ambientais por elas prestado, tais como, a manutenção de recursos de

¹¹ Documento que deve instruir o pedido de concessão de lavra, conforme art. 38, VI, e 39, do Código de Mineração.

¹² Nos EIA e nos PCAs são formuladas as propostas de mitigação e compensação pelos impactos ambientais relativos aos empreendimentos, inclusive no que se refere à execução de ações em socioeconomia.

¹³ Código de Mineração, art. 2º, I e III.

biodiversidade, os ciclos biogeoquímicos e o estoque de carbono. As florestas são um fator expressivo na proteção dos recursos hídricos, pois regulam as bacias hidrográficas, seja na precipitação, seja na prevenção da erosão do solo. Além disso, a floresta desempenha importante papel para a proteção do solo e a conservação da diversidade biológica. Sua destruição é preocupação de expressão mundial, pois gera profundo impacto no equilíbrio dos ecossistemas.

As florestas representam pilares insubstituíveis da construção de um possível desenvolvimento sustentável e, neste sentido, é bastante emblemático e preocupante que haja tanta riqueza mineral no mesmo território que abriga o maior bioma brasileiro e a maior floresta tropical do Planeta, a Floresta Amazônica, reduto de imensa riqueza de biodiversidade e de recursos hídricos, além de notáveis serviços ambientais, como o ciclo hidrológico e o estoque de carbono tão essencial em tempos de crise ambiental global.

Desta forma, releva de importância que atividades com alto potencial de degradação, como a extração de minérios, sejam submetidas ao direcionamento de legislação ambiental específica, que imponha mecanismos de proteção necessários à manutenção de áreas de vegetação tão essenciais e relevantes para o equilíbrio ecológico, principalmente no que se refere a um bioma único como a Floresta Amazônica.

Neste sentido, destaque-se a importância do papel desempenhado pela Lei nº 4.771/65 (Código Florestal), atualmente sobre tremenda pressão no Congresso Nacional para sua alteração, que disciplina limites mínimos de preservação e utilização de florestas e demais formas de vegetação. Neste contexto, enorme é a importância de respeito aos instrumentos jurídicos de proteção contra o desmatamento, como as Áreas de Preservação Permanente (APP), conceituadas como sendo área protegida,¹⁴ coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas, portanto um instrumento indispensável para a manutenção do equilíbrio ecológico.¹⁵

¹⁴ Código Florestal, art. 2º e 3º.

¹⁵ Código Florestal, art. 1º, § 2º, II.

As ações ou omissões contrárias às disposições do Código Florestal na utilização e na exploração das florestas e demais formas de vegetação são consideradas uso nocivo da propriedade, uma vez que, o direito de propriedade na sua concepção tradicional foi superado pela evolução constitucional de seu conceito, que atualmente denota a dimensão da função socioambiental do direito de propriedade, justificando a imposição de proteção ao equilíbrio do meio ambiente como um direito que exige solidariedade para sua efetividade.

E, para os propósitos deste trabalho, cabe destacar, ainda, a norma contida no art. 4º do Código Florestal:

“a supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.”

As possibilidades de supressão de vegetação foram previstas pelo Código que estabeleceu os conceitos de utilidade pública e interesse social. A utilidade pública consiste em: 1. atividades de segurança nacional e proteção sanitária; 2. obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; e 3. demais obras, planos, atividades ou projetos previstos em resolução do CONAMA.¹⁶ Atividades de interesse social são: 1. aquelas imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA; 2. as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área e demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA.¹⁷

Embora o Código Florestal tenha explicitado os ramos de atividades em que é possível autorização para a supressão de vegetação em APP, não estava absolutamente claro que as atividades de mineração estavam ali compreendidas. Ao mencionar, no âmbito das atividades de utilidade pública, as “demais obras, planos,

¹⁶ Código Florestal, art. 1º, §2º, IV.

¹⁷ Código Florestal, art. 1º, §2º, V.

atividades ou projetos previstos em resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA”, cabia ainda a regulamentação da matéria.

Essa questão ficou definida pela Resolução CONAMA nº 369, de 29/03/06 (Resolução CONAMA 369/06), que dispõe sobre os casos excepcionais em que é possível a supressão de vegetação em APP. Segundo dispõe o art. 2º, o órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada, mediante procedimento administrativo autônomo e prévio e atendidos os requisitos previstos na legislação aplicável, bem como no Plano Diretor, no Zoneamento Ecológico-Econômico e no Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes. Entre os casos de utilidade pública elencados, estão expressamente mencionadas as “atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho”.¹⁸

Para as atividades de mineração, a intervenção ou supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada quando o requerente, entre outras exigências, comprovar: 1. a inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos; 2. o atendimento às condições e padrões aplicáveis aos corpos de água e 3. a inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.¹⁹ Ademais, tanto o licenciamento ambiental como a própria gestão ambiental realizada no âmbito da atividade mineraria devem assegurar o cumprimento das condições impostas pelo art. 3º da Resolução CONAMA 369/06.

Caberá ao órgão ambiental competente indicar, previamente, a emissão da autorização para a supressão de vegetação em APP, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor.²⁰ Todavia, a possibilidade de autorização de supressão de vegetação para as atividades de mineração não se aplica para a intervenção ou supressão de vegetação nas APP de veredas,²¹ nos

¹⁸ Resolução CONAMA 369/06, art. 2º, I, c.

¹⁹ Resolução CONAMA 369/06, art. 3º.

²⁰ Código Florestal, art. 4º.

²¹ Essa restrição aplica-se também às restingas, manguezais e dunas previstas nos incisos IV (em vereda e em faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de cinquenta metros, a partir do limite do espaço brejoso e encharcado), X (manguezal, em toda a sua extensão) e XI (em duna), acidentes geográficos não encontrados na região em estudo.

termos do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 20/03/02, que dispõe sobre parâmetros definições e limites das APP.

Ttais exigências da normatividade ambiental representam parâmetros mínimos para o controle de desmatamento e manutenção da vegetação.e de sua função ecológica. Desta forma é temerária a provável alteração do Código Florestal, em curso no Congresso Nacional, que pode afetar de forma lamentável o arcabouço de proteção das APPs e sua função ambiental.

2. FUNDAMENTOS LEGAIS E PRINCIPIOLÓGICOS DAS EXIGÊNCIAS DE CARÁTER SOCIOECONÔMICO

Localizado na região Norte do Brasil, o Pará é um estado ainda considerado pouco desenvolvido, embora possua uma riqueza ímpar em minérios e outros recursos naturais. O sudeste do Estado, onde estão as maiores reservas minerais até agora conhecidas no País, carece das condições básicas de desenvolvimento como escolas, hospital, e infra-estrutura urbana.

É certo que a implantação dos projetos de mineração atraiu uma forte migração a partir dos anos 80 na região sudeste do Pará, em razão da procura de empregos e de melhoria da qualidade de vida. Todavia, por não haver infra-estrutura urbana adequada, a população afluyente não encontrou meios de acesso à educação, saúde e outros requisitos ínsitos ao exercício pleno da cidadania.

Dessa realidade decorrem situações paradoxais, como, por exemplo, o fato de que, embora haja demanda de mão de obra em função do crescimento motivado, de início, pela mineração, a população local não consegue atendê-la por não ter acesso à formação profissional necessária. Essa carência ocasionou a admissão de mão de obra de outras regiões do país, ficando a população local sem acesso aos recursos financeiros disponíveis. Assim, aos olhos da população do Estado do Pará, a riqueza do Estado estava sendo explorada por instituições que não aproveitavam a mão de obra local, perdendo-se a oportunidade de implantar o necessário desenvolvimento socioeconômico local. Pela importância e pelos impactos que a atividade minerária provoca na região, os órgãos ambientais passaram a atuar não

apenas no campo do meio ambiente, mas também buscando soluções relativas ao desenvolvimento social e econômico da região. Dessa forma, tanto a SEMA, como o IBAMA - que passou a atuar como órgão de controle dos empreendimentos localizados nas Florestas Nacionais da Serra de Carajás – atuam em programas direcionados não apenas a proteção ambiental como também ações no campo da socioeconomia.

Atualmente, muitas obrigações dessa natureza encontram-se nas condicionantes das licenças ambientais. Uma das razões para essa decisão é a carência de recursos do próprio Estado para fazer frente às necessidades de uma população que está em forte processo de urbanização por conta da própria atividade minerária.

Cumpra indagar, nesse passo, qual fundamento legal sustenta a exigência de tais condicionantes de cunho sócio-ambiental. Duas são as vertentes de análise: a primeira refere-se à própria evolução do direito ambiental e da descrição da principiologia que o rege; a segunda reporta-se à Lei estadual nº 5.793, de 04/01/94 (Lei nº 5.793/94), que instituiu a Política Mineraria e Hídrica no Estado do Pará.

3. EVOLUÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL

Em matéria ambiental, o direito brasileiro vem se desenvolvendo de forma intensa desde a década de 80, seguindo a tendência mundial de preservação, embora sejam grandes as dificuldades enfrentadas pela sociedade para atingir os objetivos almejados, principalmente porque a proteção ambiental enseja a aplicação de recursos financeiros, seja pelo Poder Público, seja pelo particular.

A legislação brasileira anterior a 1981 dispensava aos recursos naturais um tratamento caracterizado pela especificidade e pela compartimentação. É o caso, por exemplo, do Código de Águas (Decreto nº 24.643/34), da norma de proteção do patrimônio (Decreto-lei nº 25/37), da Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197/67) e do Código de Mineração (Decreto-lei nº 227/67), diplomas legais que enfocaram os recursos naturais com ênfase na proteção e no aproveitamento econômico, sem tratar, porém, das relações entre os vários recursos naturais, dos ecossistemas, e das populações locais afetadas por empreendimentos.

A origem do processo evolutivo da proteção ambiental encontra-se nos fatos que levaram à realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada em 1972 em Estocolmo. As atividades econômicas empreendidas pelos países mais desenvolvidos já haviam causado, na segunda metade do século XX, situações de degradação suficientes para que se percebesse a necessidade de tomar medidas que evitassem danos ao meio ambiente e à própria saúde da população. Na Conferência de Estocolmo foi introduzido, de modo ainda incipiente, o conceito de desenvolvimento sustentável, mostrando a indissociabilidade entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, numa época em que esses fatores eram considerados antagônicos.

Outro tema foi objeto de destaque: a necessidade de um tratamento especial aos países em desenvolvimento, fornecedores de matéria prima e commodities, para que estes pudessem alcançar níveis de desenvolvimento compatíveis com a necessidade de proteger o meio ambiente. Transportando essa idéia para o plano nacional, tem-se a região do Sudeste do Pará, exportadora de matéria-prima e *commodities*, merecedora de tratamento especial.

Embora o conteúdo da Declaração de Estocolmo enfoque o plano internacional, em razão da dimensão universal do meio ambiente²² e da escassez de normas nacionais sobre meio ambiente, esse texto serve perfeitamente como parâmetro para as relações internas brasileiras, nomeadamente as relações entre os empreendimentos, o Poder Público e, no caso em exame, as comunidades do Sudeste do Pará. Pois foi a partir dessa movimentação que iniciou-se em muitos países, inclusive no Brasil, a implantação de normas relativas à proteção do meio ambiente. A partir da edição da Lei nº 6.938, de 31/07/1981 (Lei nº 6.938/81), marco no tratamento legal da matéria, iniciou-se um processo irreversível, em que as atividades potencial ou efetivamente poluidoras ou passíveis de degradar o meio ambiente devem adequar-se a normas cada vez mais rigorosas, quanto a padrões e limites, e também mais abrangentes.

A CF/88 trouxe uma ampla abordagem da matéria ambiental, destacando todo um capítulo para a proteção meio ambiente, que em seu art. 225 dispõe que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso do

22

A poluição e a degradação ambiental não seguem as fronteiras políticas fixadas pelo homem.

povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, destacando-o como direito fundamental e adotando uma concepção holística de meio ambiente que superou a visão fragmentada e setORIZADA da legislação anterior, sistematizando os princípios ambientais que dão sustentação ao Direito Ambiental brasileiro.

Por sua vez, aos debates globais sobre a questão ambiental realizados na Conferência de Estocolmo deu-se continuidade vinte anos mais tarde, com a realização da Conferência Internacional Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Rio 92. Nessa Convenção foram editadas outras normas internacionais, inclusive a Agenda 21²³, que dispõe sobre uma série de ações a serem tomadas em vários setores, com vistas a uma entrada mais segura no século XXI, no que se refere à sustentabilidade.

Tais debates que envolvem o mundo no grande desafio do século 21, a busca de implementação de uma agenda para a mudança de paradigma de desenvolvimento econômico em prol da sustentabilidade, será retomado na Rio + 20, em 2012 no Brasil, que terá diante das demais nações do mundo, que justificar as prementes alterações legislativas no arcabouço de proteção jurídica do meio ambiente, em um contexto econômica desenvolvimentista e de implementação de atividades econômicas de altíssimo grau de potencial de devastação.

4. MEIO AMBIENTE E SOCIOECONOMIA

Legalmente, o meio ambiente é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.²⁴ Qual seria então a relação entre esse conceito, que é

²³ Segundo o site do Ministério do Meio Ambiente, a Agenda 21 Brasileira é um processo e instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável e que tem como eixo central a sustentabilidade, compatibilizando a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico. O documento é resultado de uma vasta consulta à população brasileira, sendo construída a partir das diretrizes da Agenda 21 global. Trata-se, portanto, de um instrumento fundamental para a construção da democracia ativa e da cidadania participativa no País. Desde, é claro, recursos financeiros sejam devidamente aplicados na execução dos planos, projetos e programas.

²⁴ Lei nº 6.938/81, art. 3º, I.

basicamente físico e biótico, com as questões socioeconômicas? A resposta a essa questão passa pelo entendimento das relações entre os empreendimentos de mineração em áreas como a do sudeste do Pará, o meio ambiente e a população afetada. Há que considerar duas situações para a região: 1. sem a existência de grandes empreendimentos de mineração e 2. com existência de atividades de mineração de grande porte.

A atividade de exploração de minérios exerce profunda pressão sobre as florestas e, por si só, importa em degradação ambiental, pois esse é o quadro vigente no entorno das áreas de mineração, inclusive com sérias consequências sobre os territórios onde hoje se encontram as Florestas Nacionais e outros espaços territoriais legalmente protegidos do Grande Mosaico Carajás.

O processo de urbanização desta região, sem a atividade de mineração, certamente seria mais modesto e mais demorado, o que não significa que haveria maior sustentabilidade estrutural e econômica para a população. A atividade de mineração, se por um lado alterou profundamente o quadro urbano anterior, gerando mais demandas na infra-estrutura existente, por outro lado vem assegurando o crescimento populacional na região. Mas é certo que a sustentabilidade dos núcleos urbanos deveria independer das atividades minerárias, tendo em vista o futuro, quando estiverem esgotadas as reservas minerais.

A atividade de mineração provocou impactos não apenas no meio ambiente, mas também na população que habita e que virá a habitar a região. Assim, é preciso buscar meios de tornar sustentável não apenas o desenvolvimento, mas a vida dos cidadãos, sob pena de, quando exaurirem-se as riquezas minerais, não haver meios de sobrevivência e manutenção da população. Daí a necessidade de se buscar, junto aos empreendedores, atividades que elevem o nível de vida das pessoas, para que possam traçar o seu próprio desenvolvimento. Nessa linha, os princípios aplicáveis ao Direito Ambiental fundamentam essa posição, pois impõe a responsabilização pelos danos socioambientais e a exigência de internalização dos custos da degradação ambiental e dos desajustes sociais decorrentes das externalidades negativas provocadas pela mineração.

5. RESPONSABILIDADE SOCIAL E A POLÍTICA MINERÁRIA E HÍDRICA ESTADUAL

Até um passado recente, as obrigações das empresas perante a sociedade consistiam no pagamento de tributos e de encargos trabalhistas e previdenciários. Não faziam parte de suas atribuições quaisquer atividades estranhas ao seu objeto social.

Ocorre que essa realidade de eficiente combinação entre ciência e tecnologia e uma eficaz administração dos recursos, quando confrontada com outros resultados sociais, demonstra que há muito que fazer. Além das considerações econômicas, a atuação das empresas passa a envolver “preocupações de caráter político-social, tais como a proteção do consumidor, controle da poluição, segurança e qualidade de produtos, assistência médica e social, defesa de grupos minoritários etc.”(DONAIRE, 1999, p. 13). Daí surgir um novo entendimento do papel da empresa, na linha de uma instituição sociopolítica.

As organizações vêm sendo pressionadas a dar maior importância à relação existente entre as ações que desenvolvem e as respectivas consequências internas e externas que afetam a vida das pessoas, da comunidade e do meio ambiente. Mesmo apresentando características e objetivos próprios, as organizações afetam e são afetadas pelas variáveis do ambiente no qual atuam e estão inseridas, sendo a Responsabilidade Social Empresarial uma nova visão das organizações e do seu papel na sociedade.

Ashley, mencionado por Patrícia Almeida et all (2002, p. 6) assim define a responsabilidade social:

o compromisso que uma organização deve ter para com a sociedade, expresso por meio de atos e atitudes que a afetem positivamente, de modo amplo, ou a alguma comunidade, de modo específico, agindo pró-ativa e coerentemente no que tange a seu papel específico na sociedade e a sua prestação de contas para com ela.

O objetivo é atuar privilegiando a responsabilidade social; assegurar o desempenho ético e correto e o desempenho ambiental adequado da empresa; melhorar a qualidade de vida dos funcionários e dependentes; usar a relação

com fornecedores para incentivar atos de solidariedade e para de mobilizá-los em direção a ações socialmente responsáveis;²⁵ implementar normas de respeito ao consumidor; e utilizar todos os espaços de comunicação para transmitir valores e informações de interesse da comunidade.

Trata-se de uma forma de conduzir a atividade empresarial sem deixar de lado o desenvolvimento social. A empresa socialmente responsável possui a capacidade de ouvir os diferentes atores do seu âmbito de atuação - acionistas, funcionários, prestadores de serviço, fornecedores, consumidores, comunidade, governo e meio-ambiente – incorporando suas preocupações, na medida do possível, no seu planejamento de suas atividades, com vistas a atender às demandas de todos. Em resumo, a responsabilidade social empresarial faz com que, no processo decisório da organização, sejam incorporados temas que até então não faziam parte da agenda estratégica da empresa.

No âmbito normativo, a Lei estadual nº 5.793, de 04/01/94 (Lei nº 5.793/94) instituiu a Política Mineraria e Hídrica no Estado do Pará. Entre os princípios a serem observados, na execução da citada política, destaca-se aquele que determina a “internalização dos efeitos positivos gerados pela exploração dos recursos minerais e hídricos do Estado, de forma a: a) estimular a geração de oportunidades de investimento, de empregos diretos e indiretos e efeitos que importem na ampliação da atividade econômica para atender ao mercado local; b) criar programas e projetos integrados que formem uma mesma cadeia produtiva ou complexo de setores economicamente articulados”.²⁶

A inclusão dessa norma, de caráter programático, define as condições impostas pelo Poder Público estadual aos empreendedores que explorem atividade, no caso presente, minerária. Há que considerar que os grandes projetos de mineração, se por um lado estimulam o desenvolvimento da região, por outro, com a sua desativação, a partir da exaustão das minas, poderiam causar o empobrecimento da população, e mesmo um colapso econômico e social local, se não houver uma estrutura de auto-sustentabilidade.

À guisa de conclusão, mencione-se o princípio abaixo transcrito:

²⁵

Por exemplo, não comprar de nenhum fornecedor que use trabalho infantil.

²⁶

Lei nº 5.793/94, art. 1º, III.

9. defesa ao direito de sua população alcançar um padrão adequado de bem-estar social e econômico, através de um processo de desenvolvimento integrado setorialmente e harmonioso territorialmente, buscando assegurar que:

(...)

c. os grandes projetos localizados em território paraense sejam responsáveis pelo financiamento de ações e serviços que visem compensar e atender aumento significativo da demanda de infraestrutura social, sanitária, urbana e educacional decorrentes de sua implantação, a ser considerada como custo social consecutório, assim como sejam eles os responsáveis por ações voltadas para evitar a solução de continuidade da auto-sustentação econômica dos núcleos populacionais criados ou ampliados no interesse desses projetos;

(...)

e. seja garantido o emprego de mão-de-obra local nos grandes projetos localizados no território paraense.²⁷ (sublinhado nosso)

Destaque-se a relevância do desempenho de uma responsabilidade social das principais empresas na atividade de produção mineral no Estado do Pará, dentre elas, a Companhia Vale do Rio Doce - CVRD/VALE, além das suas subsidiárias, como a ALBRAS, ALUNORTE, PARÀ PIGMENTOS, MINERAÇÃO RIO DO NORTE (MRN) e, a empresa francesa denominada IMERYS – RCC, que segundo destaca o Paper n. 257 do NAEA²⁸ são empresas que apesar de buscarem certificações, selos e padrões internacionais na área social, principalmente da série ISO 14000 “que enfatiza o sistema de gestão ambiental e os impactos físicos causados pela mineração na região e, deixa a desejar atuação no campo social obedecendo aos princípios e valores da responsabilidade social empresarial.” Nesse sentido o estudo em questão ressalta que:

Observa-se uma ausência de políticas sociais, econômicas e ambientais de caráter permanente que traduzam o exercício do conceito de responsabilidade social. Desde o início do processo de implantação das empresas na região até o presente momento, permanecem na região problemas sociais e ambientais advindos do remanejamento e posterior assentamento das comunidades que foram deslocadas para outras localidades.

Com relação aos programas sociais de geração de renda, implementados pela empresas mineradoras na região, cuja finalidade última consistia na implementação de subsídios e meios necessários para garantir a subsistência e reprodução da população do entorno

²⁷ Lei nº 5.793/94, art. 1º, 9, alíneas *c e e*.

²⁸ *Armin Mathis, Adriana de Azevedo Mathis, Bernhard Peregovich* . A sustentabilidade da mineração na amazônia – o caso do estado do Pará (Brasil). Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA)

remanejada, pode-se afirmar que tais programas não tiveram continuidade e não obtiveram os resultados iniciais pretendidos nos programas.²⁹

CONCLUSÕES

O objetivo do presente texto foi demonstrar a possibilidade real de ingerência das normas ambientais em uma atividade econômica de altíssimo impacto ambiental e graves conseqüências sociais, atuando no seu controle e na imposição de limites necessários a uma perspectiva de sustentabilidade, ainda que incipiente, destacando os níveis de implicação dos empreendedores das atividades de mineração com as questões ambientais e com as questões de socioeconomia. Buscou-se nas normas ambientais e nos princípios do direito ambiental o fundamento das imposições, pelos órgãos ambientais, de medidas relativas a programas de desenvolvimento socioeconômico da região do Sudeste do Pará.

De fato, a complexidade da proposta do desenvolvimento sustentável em todas as suas variáveis indicam que, ao lado da proteção ambiental, só existe desenvolvimento sustentável se a população local tiver acesso aos benefícios gerados pelo empreendimento. Esse acesso a benefícios passa pela formação e capacitação profissional, não apenas para atender à demanda de empregos, como também, e principalmente, para buscar novos meios de desenvolvimento, que independam cada vez mais dos empreendimentos que geraram o aumento populacional. No caso da atividade minerária esse ponto é fundamental, pois por mais que seja longo o período de exploração, haverá um momento de exaustão das jazidas.

Não há como ignorar que, pelas condições sócio-econômicas do sudeste do Estado do Pará, certamente cabe aos grandes empreendedores - mineração e energia elétrica - assumir a proteção do meio ambiente, ponto já pacífico na Política Nacional do Meio ambiente, e as questões do desenvolvimento local. As razões para tanto parecem lógicas: uma região pouco habitada e sem qualquer estrutura de desenvolvimento que passa a ser um dos maiores pólos de migração do País, na busca de empregos gerados, direta ou indiretamente pelos grandes empreendimentos.

²⁹ Conforme Paper do NAEA n.257. dez/2009, p. 09.

Se o poder público não está capacitado para assumir suas responsabilidades, por outro lado a teoria da responsabilidade social das empresas dá as respostas necessárias sobre a obrigação impostas a empresas que exploram recursos naturais em regiões muito pobres, no sentido de atuarem nas políticas públicas de apoio e desenvolvimento da socioeconomia.

Somando-se a isso, a Lei nº 5.793/94, que define a Política Minerária e Hídrica do Estado do Pará expressamente exige dos empreendedores o financiamento de ações e de serviços voltados à compensação do aumento da demanda de infra-estrutura social, sanitária, urbana e educacional decorrentes de sua implantação, a ser considerada como custo social consectário.

Também exige a citada lei que os empreendedores sejam responsáveis por ações visando evitar a solução de continuidade da auto-sustentação econômica dos núcleos populacionais criados ou ampliados no interesse desses projetos e garantam o emprego de mão-de-obra local nos grandes projetos localizados no território paraense.

O caminho de transformação de um processo de desenvolvimento insustentável que tem caracterizado as atividades de exploração de minérios no Brasil para um possível desenvolvimento que contribua com a sustentabilidade em todas as suas dimensões, econômica, institucional, social e ambiental, exige respeito à legislação ambiental brasileira e reconhecimento da responsabilidade socioambiental dos empreendedores, por meio da implantação efetiva e contínua de programas sociais e ambientais que traduzam sua responsabilidade e função social e produzam resultado não só a curto, mas a médio e longo prazo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Patrícia et al. **Ética e Responsabilidade Social nos negócios**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Cadastro Mineiro. <http://www.dnpm.gov.br/>.

DONAIRE, Denis, **Gestão Ambiental na Empresa**, São Paulo, Atlas, 1999.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de Águas**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

IBGE. Censos Demográficos 2010. <http://www.ibge.gov.br/home/>.
IBGE. Contagem populacional 2010. <http://www.ibge.gov.br/home/>.

MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MATHIS, Armin; MATHIS, Adriana; PEREGOVICH, B. A sustentabilidade da mineração na amazônia – O caso do estado do Pará (Brasil). Belém: Paper do NAEA n.257. dez/2009.

MILARÉ, Edis, **Direito do Ambiente – Doutrina – Jurisprudência – Glossário**, 4ª. Ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. Campus/Elsevier, 2010.