

AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA AMBIENTAL: UM BALANÇO ANALÍTICO

Larissa Pinheiro¹
Aline Trigueiro²

¹ Ufes (pós-graduada PGCS); E-mail: aquinarissa@yahoo.com.br,
² Ufes (professora DPCS/PGCS); E-mail: aline.trigueiro@uol.com.br.

Resumo

O presente artigo apresenta um panorama do processo de constituição e de institucionalização da questão ambiental na produção de políticas públicas voltadas para a análise e a avaliação dos grandes projetos de desenvolvimento. Concentra seus esforços no esclarecimento das categorias deste campo, sobretudo aquelas ligadas aos temas da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), ao licenciamento ambiental, Estudo de Impacto Ambiental (EIA), Relatório de Impacto Ambiental (Rima), dentre outros. Além disso, problematiza o papel da audiência pública (AP) como instrumento da política ambiental, avaliando as suas contribuições ao campo ambiental.

Palavras-chave: audiência pública; licenças ambientais; participação.

INTRODUÇÃO

A partir da década de 1980 os estudos de impactos ambientais, os licenciamentos e as audiências públicas passam a emergir como vetores para as ações dentro dessa arena que intersecciona o desenvolvimento e o ambiente. Enquanto instrumentos privilegiados da política ambiental brasileira, estes tornaram-se também alvos de estudos por parte das Ciências Sociais, principalmente no que se refere às novas formas de interação e de participação dos grupos sociais no controle dos impactos socioambientais.

Considerando esse fato, o presente artigo objetiva mapear a evolução da legislação ambiental brasileira a partir da análise de alguns dos seus instrumentos normativos – a audiência pública de licenciamento ambiental (APLA). Partindo do pressuposto de que há certa dificuldade por parte dos pesquisadores do campo das Ciências Sociais em explorar esses referenciais jurídicos enquanto objetos de estudo, optou-se, no



presente artigo, por analisá-los de forma sistemática, respeitando o seu contexto histórico de formulação e elaboração.

Por meio de uma revisão bibliográfica, a contribuição desse artigo concentra-se, mais especificamente na problematização do papel assumido pela APLA no campo de disputa ambiental. A análise abarcará suas definições e procedimentos, a partir de uma reflexão sobre a eficácia e as limitações de seu mecanismo de participação social.

A institucionalização da questão ambiental e o licenciamento de grandes projetos no Brasil

Primeiramente, apresentaremos em linhas gerais o contexto que levou à institucionalização do meio ambiente no Brasil e a entrada do licenciamento ambiental voltado aos grandes projetos de desenvolvimento que vinham se instalando no país na década de 1970 e a sua repercussão na área ambiental.

A década de 1970, no Brasil, foi marcada pelo significativo crescimento da atividade econômica e pela expansão das fronteiras econômicas internas, com a progressiva incorporação à economia de mercado de vastas extensões de domínio dos cerrados e da Amazônia. A expansão econômica e territorial foi impulsionada por investimentos governamentais e de grande monta em projetos de infraestrutura, como a rodovia Transamazônica e a barragem do rio Itaipu. Apesar de a intelectualidade criticar alguns desses projetos, os impactos ambientais eram citados somente superficialmente. Todavia, nesse mesmo período, ganhou destaque no país um pensamento ecológico crítico desse mesmo modelo de desenvolvimento (LAGO; PÁDUA, 1984 apud SÁNCHEZ, 2008).

O início da institucionalização do problema ambiental no Brasil teve por fundamento a Conferência de Estocolmo, promovida pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (CMMAD/ONU), ocorrida na Suécia, em 1972, que alcançou repercussão mundial (GUIMARÃES, 1995). Nessa época, não havia no Brasil quase nenhuma atividade institucional na área ambiental



tanto em nível federal, como estadual, com exceções de algumas ações em São Paulo¹ e no Rio de Janeiro² (ZULAUF, 1994).

Na Conferência de Estocolmo, o Brasil tomou a frente na representação dos países periféricos contrários a reconhecer os problemas ambientais, pois o modelo de desenvolvimento, que chegou ao auge em 1972, implantado nesses países, estava baseado no esgotamento dos recursos naturais considerados infinitos em sistemas industriais altamente poluentes e na forte exploração de uma mão-de-obra desqualificada e barata (GUIMARÃES, 1986; FERREIRA, 1992; VIOLA, 1996; apud FERREIRA, 2003).

Nesse período, o país experimentava um constante crescimento em virtude das altas taxas de PIB como decorrência da oferta de créditos internacionais e da aparente estabilidade social imposta pelo regime militar. O país atraía investidores devido à fragilidade das instituições e da ausência de política e legislação ambientais em nível federal³. Com o aumento da consciência ambiental nos países do centro, durante a década de 1970, o Brasil experimentou a transferência de várias indústrias poluentes, em pleno regime militar (FERREIRA, 2003).

O resultado foi o desencadeamento de fortes pressões por parte da imprensa mundial em relação ao Brasil (ZULAUF, 1994). Em que pese o enorme custo social da crise do modelo desenvolvimentista, ao mesmo tempo foi possibilitada a formação de uma opinião pública no que tange a uma tomada de consciência da devastação ambiental (VIOLA, 1996; apud FERREIRA, 2003). Destacamos que todo o processo de construção institucional da questão ambiental no Brasil foi marcado por conflitos, entre diferentes

¹ Na década de 1960, na região do ABC, foi criada a Comissão Intermunicipal de Controle de Poluição de Águas e do Ar (CICPAA), o primeiro órgão específico de controle de poluição. Na década seguinte, foi criado o Centro Tecnológico de Saneamento Básico (CETESB) havendo a consolidação do controle de poluição no Estado. A partir da década de 1980, foi feita uma grande ampliação institucional, com a criação da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (ZULAUF, 1994).

² Enquanto em São Paulo era criada a CICPAA, o Rio de Janeiro inicia a abordagem da questão ambiental com a criação do Instituto de Engenharia Sanitária (IES). Logo em seguida, com a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, o IES foi transformado na Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) (ZULAUF, 1994).

³ É atribuída à Costa Cavalcanti, representante do Brasil nesta Conferência, a afirmativa de que o Brasil objetivava o “desenvolvimento a qualquer custo”. O Itamaraty, contudo, nega veementemente tal afirmação (ARAÚJO, 1997).



grupos sociais, no que diz respeito aos meios e aos efeitos de poluição; e entre diferentes grupos militantes ou técnico-administrativos⁴.

Ao longo dos anos 1980, surge no Brasil, uma nova forma de percepção e trato dos problemas urbanos que foi introduzida na administração pública e na legislação, em sintonia com um processo mais amplo que cria condições para que as normas, o planejamento e o gerenciamento urbanos alcançassem novos mecanismos de intervenção sobre o espaço, além de uma nova abordagem em torno da valorização do meio ambiente. Naquele período, surgem novos procedimentos buscando assegurar a proteção ambiental, tais como o Estudo de Impacto Ambiental e a Ação Civil Pública⁵, buscando também uma saída para os problemas urbanos (FUKS, 1997).

Para Ferreira (2003, p. 103) a sociedade brasileira é “[...] uma sociedade complexa, espacial, ocupacional e socialmente diversificada, unificada, mas heterogênea, segmentada e, sobretudo, profundamente desigual”. Sem contar que abriga problemas ambientais típicos de cidades modernas, como o caso de São Paulo, considerada nossa maior metrópole, para a qual convergem problemas de países desenvolvidos e subdesenvolvidos. No caso de São Paulo, com o crescimento da cidade e a falta de uma estrutura sanitária, os antigos problemas de saúde não foram resolvidos; ao contrário, encontraram novas fontes de propagação no meio urbano-industrial, com destaque para a poluição atmosférica e hídrica.

Nesse mesmo período uma situação que ganhou repercussão nacional foi o caso da poluição do pólo industrial e residencial de Cubatão, em São Paulo, com sérios riscos sobre a população e a Mata Atlântica. O problema foi resolvido graças à pressão internacional de entidades ambientalistas que ingressaram na justiça requerendo indenização e ressarcimento pelos prejuízos ambientais decorrentes da poluição (LEITE

⁴ Um exemplo polêmico foi o caso da criação do Decreto-Lei de 1975, conhecido como “decreto da poluição⁴”, criado em pleno regime militar (LEITE LOPES, 2006). Também podemos citar outros exemplos, como o da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), localizada em Volta Redonda, no estado do Rio de Janeiro, na década de 1980. É um caso particular que se inicia com conflitos trabalhistas dentro da fábrica tendo a frente o sindicato operário (devido aos casos de leucopenia) e passa para uma situação de conflito da cidade contra a fábrica por motivos ambientais de poluição industrial (LEITE LOPES, 2004).

⁵ Com o processo de redemocratização, em meio aos conflitos ambientais foi criada a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.



LOPES, 2004; FERREIRA, 2003). Ferreira (2003) faz uma crítica à matriz energética brasileira que ainda não foi plenamente discutida, pois as empresas poluidoras, que são muitas, ainda continuam poluindo.

O relatório *Brundtland* intitulado *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum⁶) publicado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1987, passou a incorporar e solicitar novos mecanismos de aferição para o financiamento de projetos, como a avaliação de impactos ambientais. Assim, devido a essas exigências, alguns projetos realizados no final da década de 1970 e início da década de 1980 financiados pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no Brasil, já foram submetidos a esses estudos ambientais, tais como as usinas hidrelétricas de Sobradinho, na Bahia, e de Tucuruí, no Pará (ARAÚJO, 1997).

Antes de adentrarmos nas audiências públicas de licenciamento ambiental, será necessário fazermos um exame detalhado da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) como será apresentado nas próximas linhas.

Avaliação de impacto ambiental (AIA): instrumento da política ambiental

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) surgiu mundialmente no final da década de 1960, sendo adotada primeiramente nos Estados Unidos, a partir de 1969, por meio do *National Environmental Policy Act* (NEPA) (PHILIPPI JR; MAGLIO, 2005). Antunes (2005) pontua que se deve sempre buscar referenciar os Estados Unidos, já que essa é seguramente a nação que mais exportou sua legislação de proteção ambiental. Ressalta ainda que as associações civis nos EUA, que tratam da questão ambiental, são centenárias e suas mobilizações têm uma grande repercussão na opinião pública norte-americana.

⁶ O relatório elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento lança o conceito de desenvolvimento sustentável que é entendido como “[...] aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (CMMAD, 1988, p. 46).



Tomando como pressuposto a lei americana de 1969, a AIA foi adotada em vários países, como Canadá (1973), França (1976), Brasil (1981), Japão (1984), dentre outros (ANTUNES, 2005). Sem contar os procedimentos também adotados por instituições multi ou bilaterais de ajuda ao desenvolvimento e, mais recentemente por políticas voluntárias adotadas por algumas empresas. A AIA possui determinados atributos essenciais: caráter prévio e vínculo com o processo decisório, aos quais se junta à necessidade de envolvimento público nesse processo (SÁNCHEZ, 2008).

A adoção da AIA pelos países é um reflexo das preocupações mundiais com a questão ambiental que veio com a introdução do conceito de impacto ambiental⁷ na avaliação de projetos de desenvolvimento. Foi a partir da década de 1970 que o Banco Mundial passou a demonstrar algumas preocupações com as repercussões ambientais de projetos implantados com seus financiamentos. Contudo, foi somente em 1984 que passou a adotar critérios mais claros quanto ao conteúdo das avaliações de impacto ambiental. Atualmente, o Banco Mundial apenas financia projetos, que dentro de suas diretrizes principais, tenham incluído os critérios de avaliação de impacto ambiental (ANTUNES, 2005).

Apesar disso, nem sempre foi assim. Foi à imagem dos incêndios da Amazônia, na década de 1980, que fez com que surgisse um grupo de ambientalistas interessados em questionar a forma da atuação dos governos e das instituições financeiras internacionais, tais como o próprio Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, cujos projetos de desenvolvimento foram marcados por grandes consequências socioambientais (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010). Segundo Moreira (1992, p. 33), como instrumento de política e gestão ambiental de projetos de empreendimentos, a AIA é um:

Instrumento de política ambiental, formado por um *conjunto de procedimentos*, capaz de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação

⁷ Segundo a Resolução Conama nº 001, de 23 de janeiro de 1986 “[...] considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais”.



proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles sejam considerados.

Antes da legislação de aplicação nacional, o licenciamento ambiental havia sido instituído no Rio de Janeiro, através do Decreto nº 1.633, de 21 de dezembro de 1977, que estabeleceu o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras (SLAP), com base na experiência americana. Também Minas Gerais se antecipou à legislação federal, todavia, o caso do Rio de Janeiro ganhou maior destaque, pois foi a partir dessa experiência pioneira que mais tarde foi regulamentado o estudo de impacto ambiental no país. Foram alguns dos próprios técnicos da FEEMA⁸ que levantaram a possibilidade de exigir um relatório de impacto ambiental como subsídio ao licenciamento (WANDESFORDE-SMITH; MOREIRA, 1985, apud SÁNCHEZ, 2008).

O estudo de impacto ambiental da usina de Tucuruí, provavelmente, não influenciou o projeto, pois foi realizada concomitante a sua construção. Foi realizado por um único profissional, o ecólogo Robert Goodland⁹ que basicamente compilou a informação disponível e identificou os principais impactos potenciais. Logo após, um Plano de Trabalho Integrado para Controle Ambiental, em 1978, orientou o subsequente aprofundamento dos estudos, com vários levantamentos de campo realizados por instituições de pesquisa e a adoção de algumas ações de mitigação de impactos negativos (MONOSOWSKI, 1994 apud SÁNCHEZ, 2008).

Segundo Monosowski (1994, apud SÁNCHEZ, 2008), vários fatores contribuíram para a realização dos estudos, dentre eles estão: a falta de experiência na implantação de projetos hidrelétricos de grande porte em floresta tropical úmida; a influência de práticas adotadas pelas agências de financiamento internacionais e a pressão da opinião pública nacional e internacional, em especial da comunidade científica, de grupos ecologistas e de interesses locais. A partir disso, o meio acadêmico iniciou várias pesquisas sobre impactos

⁸ Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente do Rio de Janeiro.

⁹ Um dos primeiros profissionais na área ambiental contratados pelo Banco Mundial quando da reformulação do Departamento de Meio Ambiente, em 1989 (SÁNCHEZ, 2008).



ambientais de grandes projetos, como as barragens no baixo curso do rio Tietê, em São Paulo.

No Brasil, a AIA como instrumento de gestão ambiental foi criada pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA¹⁰) e demais instrumentos técnicos de gestão ambiental, como o licenciamento ambiental¹¹ (PHILIPPI JR.; MAGLIO, 2005). A PNMA também instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e criou o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) que é o órgão superior do Sisnama, com a função de assistir o Presidente da República na formulação de diretrizes para a PNMA (ZULAUF, 1994). A PNMA é considerada de vanguarda, por ter dado um passo pioneiro no trato com o meio ambiente em âmbito nacional (MILARÉ, 2007).

Para Antunes (2005) a Resolução Conama nº 001, de 23 de janeiro de 1986, foi a mais importante no campo das avaliações de impacto ambiental, buscando dar uma regulamentação, a mais completa possível, sobre o assunto, muito embora diversos temas pertinentes permanecessem carentes de regramento. Através dela, a AIA passou a ser efetivada através da realização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima).

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é um documento baseado em uma linguagem técnica destinado à análise do órgão licenciador, composto de diversos volumes referentes aos temas dos meios físico, biótico e antrópico. Por sua vez, o Relatório de Impacto Ambiental (Rima) deve refletir as conclusões do EIA, sendo apresentado para o público leigo, o que implica na utilização de termos populares, buscando, sempre que possível, evitar o emprego da terminologia técnica (SILVA, 1994 apud ROCHA; CANTO; PEREIRA, 2005). Segundo Milaré (2007) as expressões EIA e Rima são, por vezes,

¹⁰ A Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980 já tratava de avaliação de impacto ambiental para subsidiar o planejamento territorial dos locais oficialmente reconhecidos como “áreas críticas de poluição”, denominação essa introduzida pelo Decreto-Lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975. Todavia, somente com a aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, que efetivamente a AIA foi incorporada à legislação brasileira para os licenciamentos ambientais (SÁNCHEZ, 2008).

¹¹ O licenciamento ambiental em âmbito nacional foi detalhado no Decreto nº 88.351, de 01 de junho de 1983 que regulamentava a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente que foi revogado e substituído pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990.



tomadas como palavras sinônimas, mas são documentos distintos, sendo consideradas faces diversas de uma mesma moeda.

Mais de uma década depois, a Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997, realizou uma revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental, trazendo definições importantes, tais como as de licenciamento ambiental, licença ambiental e estudos ambientais.

Existe uma sequência lógica na expedição das licenças. A Licença Prévia (LP) é solicitada no momento em que o projeto técnico ainda está sendo elaborado, sendo possível a alteração da localização, assim como das alternativas tecnológicas do empreendimento. Em seguida, com a Licença de Instalação (LI), o projeto é implantado, de acordo com as condições definidas na licença anterior. Por fim, a Licença de Operação (LO) que é concedida depois que o empreendimento foi construído e está em condições de funcionar, entretanto, sua concessão é condicionada à constatação de que o projeto foi instalado de pleno acordo com as condições determinadas na licença anterior (SÁNCHEZ, 2008).

A denominação Estudo de Impacto Ambiental alcançou popularidade sendo inserida na Constituição Federal de 1988 (ANTUNES, 2005). Segundo Leite Lopes (2006), a promulgação da Constituição da República de 1988 consagrou a construção de uma institucionalidade ambiental porque foi a primeira a incorporar em seu texto um capítulo destinado ao meio ambiente¹². Um dos pontos importantes foi quando ratificou o estudo prévio de impacto ambiental como exigência para implantação de obra ou atividades causadoras de significativa degradação do meio ambiente:

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

¹² Fábio Feldmann, líder ambientalista filiado ao PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), formou durante a Assembleia Nacional Constituinte, em 1988, a “Frente Verde”, composta de cerca de cinquenta constituintes, que inseriram, além de um capítulo sobre meio ambiente, inúmeros dispositivos que facilitam as ações nesse campo. O procedimento foi repetido nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas dos Municípios (ZULAUF, 1994).



§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, **estudo prévio de impacto ambiental**, a que se dará publicidade (grifo nosso).

A introdução da AIA no Brasil ocorreu devido a uma convergência entre fatores externos e internos. Parte colocada por agentes financeiros multilaterais e de outras organizações internacionais e parte formulados por determinados grupos sociais, como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e diversos setores do movimento ambientalista. Mesmo com as restrições do regime militar, durante as décadas de 1970 e 1980, o movimento ambientalista foi aos poucos se firmando e legitimando seu discurso, tendo os impactos socioambientais dos grandes projetos estatais ou privados como um dos focos da crítica ao modelo de desenvolvimento adotado, visto como socialmente excludente e ecologicamente destrutivo (SÁNCHEZ, 2008).

A AIA provocou a elaboração de um número crescente desses estudos em todo o país. Foi criada uma massa crítica, multidisciplinar e capacitada para o desenvolvimento desses estudos. Começa a se observar cada vez mais uma reconversão de engenheiros sanitaristas (e de engenheiros químicos e industriais) para uma concepção mais ampla de profissão, junto com a criação progressiva de novas especialidades de profissões anteriores, como economistas e juristas ambientais. Sem contar novas instituições criadas, cujo caráter totalizante da problemática ambiental auxiliaria as revalorizações profissionais (LEITE LOPES, 2006).

Atualmente, o licenciamento ambiental tem sido bastante discutido, sendo um objeto bastante criticado, considerado por vezes entrave ao desenvolvimento, em um momento em que o país está investindo cada vez mais em projetos de infraestrutura, ganhando cada vez mais debate na mídia. De um lado, estão os atingidos por esses grandes projetos de desenvolvimento (como ribeirinhos, quilombolas, comunidades indígenas, trabalhadores rurais, etc.) e, de outro lado, estão empreendedores e setores do governo comprometidos com o desenvolvimento da infraestrutura: portos, aeroportos, estradas, hidrelétricas e redes de transmissão de energia (SOUZA, 2009).



Um dos projetos mais discutidos ultimamente é o da hidrelétrica de Belo Monte, localizada no rio Xingu, no estado do Pará. Antes de todo debate que ganhou projeção na mídia, um grupo de especialistas lançou um documento que foi entregue ao Ibama e ao Ministério Público Federal, sobre a viabilidade ambiental do projeto, alertando para as graves consequências para a região. Foi apontada uma série de omissões e falhas no EIA, que dificulta análises mais conclusivas sobre temas considerados relevantes. O processo das audiências públicas foi considerado acelerado, demonstrando a forma pela qual as obras vêm sendo pleiteadas a qualquer custo (SALAZAR, 2012).

Para Ribeiro (2008), em virtude dos grandes impactos ambientais e sociais dos chamados projetos de infraestrutura de grande escala, há um nítido desequilíbrio das relações de poder entre populações locais e *outsiders* desenvolvimentistas. Segundo o autor, em decorrência desses últimos pretenderem planejar o futuro de uma comunidade é indicativo do seu poder diferencial no encontro. A partir disso, instala-se uma dicotomia, pois se trata de dois tipos de racionalidades diferentes: a dos planejadores e a da comunidade e, em virtude disso, o autor faz grande crítica ao planejamento que, por ser uma determinação antecipada, acaba retirando o poder das populações locais e a possibilidade de serem sujeitos dos seus próprios destinos, acabando quase que sempre dependentes de elites técnicas prescientes.

Segundo Zhouri (2008) existe uma série de problemas em termos procedimentais que conduzem à marginalização das comunidades atingidas. A autora coloca que a falta de transparência é um dos problemas que dificulta a participação da comunidade. Se ocorresse um conhecimento prévio e aprofundado dos projetos, desde o planejamento, seria uma maneira de possibilitar que população participasse das decisões. Muito embora, a legislação determine o contrário, o que se identifica é a falta de um mecanismo institucional que, de fato, considere as demandas e o conhecimento das comunidades na caracterização dos impactos socioambientais do empreendimento. Dessa forma, a autora coloca alguns aspectos a considerar: planejamento centralizado, participação limitada pelos termos de referência e pelos EIA/Rimas, dificuldades de acesso à informação, marginalização nas audiências públicas e falhas na regulação.



Em que pesem os problemas no processo da AIA, os procedimentos previstos buscam garantir que haja formas de envolvimento da comunidade, por meio de publicações dos pedidos de licença, da disponibilidade dos Rimas e, principalmente, da realização das audiências públicas que estão normatizadas na Resolução Conama nº 009, de 03 de dezembro de 1987. No próximo tópico apresentaremos com maiores detalhes a audiência pública de licenciamento ambiental.

A audiência pública: finalidades e desafios

A audiência pública, como uma forma de consulta pública, remonta as *public hearings* anglo-saxônicas. Seu primeiro registro dataria do ano de 1403, em Londres (WEBLER e RENN, 1990 apud SÁNCHEZ, 2008), sendo muito forte na cultura política desses países. As audiências públicas foram assimiladas ao processo instituído pelo NEPA, nos Estados Unidos, e empregadas em vários países como parte indissociável da AIA, como ocorreu no Brasil. A primeira audiência pública realizada no Brasil ocorreu em São Paulo em 1988 (SÁNCHEZ, 2008).

Para Philippi Jr. e Maglio (2005, p. 221) a finalidade da audiência pública é:

Criar um procedimento democrático de participação das comunidades que poderão sofrer os impactos ambientais potenciais de determinado projeto, para a discussão de suas características e em especial para aferir os impactos negativos ou positivos, de forma a permitir a definição de medidas mitigadoras, para reduzir efeitos negativos, e potencializadoras, para ampliar os positivos, enfim, para verificar a viabilidade ambiental do projeto.

A Resolução Conama nº 009, de 03 de dezembro de 1987, passou a regulamentar a realização das audiências públicas nas hipóteses em que o processo de licenciamento ambiental exige o EIA/Rima, como modalidade de avaliação de impacto ambiental. Geralmente, somente nos licenciamentos em que foram exigidos o EIA há a possibilidade da ocorrência de audiências públicas. Todavia, não existe nenhuma vedação legal para que



a audiência pública aconteça em outras situações, dependendo da avaliação do órgão ambiental no caso a ser examinado (ANTUNES, 2008).

A audiência pública deverá ocorrer em local de fácil acesso, devendo ser realizada sempre no município ou na área de influência em que o empreendimento poderá ser implementado, tendo prioridade a área onde os impactos ambientais forem mais significativos. Ainda há uma previsão que em função da complexidade, da área de influência, da dimensão do empreendimento, ou ainda, da localização geográfica dos solicitantes, poderão ocorrer diversas audiências públicas, na tentativa de possibilitar a participação de todas as comunidades envolvidas (MILARÉ, 2007). Segundo Sánchez (2008, p. 415), os objetivos das audiências públicas podem ser resumidos em:

- Fornecer aos cidadãos informações sobre o projeto;
- Dar aos cidadãos a oportunidade de se expressarem, de serem ouvidos e de influenciarem nos resultados;
- Identificar as preocupações e os valores do público;
- Avaliar a aceitação pública de um projeto com vistas a aprimorá-lo;
- Identificar a necessidade de medidas mitigadoras ou compensatórias;
- Legitimar o processo de decisão;
- Aprimorar as decisões;
- Atender requisitos legais de participação pública.

As audiências públicas na área ambiental são eventos formais, convocados e conduzidos por um ente governamental, cuja dinâmica segue regras previamente estabelecidas, e que tem como objetivo realizar uma exposição pública sobre um projeto sujeito ao processo de licenciamento ambiental e seus desdobramentos. Geralmente, sua dinâmica envolve a exposição do projeto e seus impactos, seguida de perguntas do público, esclarecimentos do proponente, consultores e agentes governamentais, e debates ou questionamentos (SÁNCHEZ, 2008).

A finalidade da audiência pública é expor aos interessados o conteúdo do Rima, esclarecendo dúvidas e recolhendo críticas e sugestões a respeito. A audiência pública poderá ser solicitada: a) quando o órgão de meio ambiente julgar necessário; b) por entidade civil; c) pelo Ministério Público; d) por cinquenta ou mais cidadãos. Se não ocorrer a audiência pública, no caso de haver solicitação em qualquer uma dessas hipóteses



e o órgão ambiental negar a sua realização, a licença prévia concedida poderá ser considerada nula (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2007).

A audiência pública deve ocorrer antes da decisão dos Conselhos de Meio Ambiente e das autoridades ambientais responsáveis pela análise do licenciamento ambiental (PHILIPPI JR.; MAGLIO, 2005), até mesmo porque a audiência pública não discute o mérito, possuindo um caráter consultivo e não deliberativo. A audiência pública não pode ser colocada como um comício em que se dê a oportunidade de partido se promover ou apresentar seu programa.

Também não é um plebiscito em que os presentes vão votar a respeito do empreendimento (MILARÉ, 2007). O relatório “Nosso Futuro Comum” da ONU recomenda que é necessário estimular as iniciativas dos cidadãos, conceder mais poderes às organizações populares e fortalecer a democracia local. Cita, inclusive, a realização das audiências públicas como modo de chamar a atenção para os diferentes pontos de vista. Ainda menciona que quando se tratar de projetos de grande impacto, o caso deveria obrigatoriamente ser submetido ao escrutínio público e, sempre que possível, a decisão deveria ser submetida à aprovação pública, talvez por meio de referendo (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988).

Dessa forma, provavelmente, seria mais difícil a aprovação de projetos de grande impacto ambiental, uma vez que as populações sob risco estão cada vez mais reagindo aos grandes projetos de desenvolvimento. Para Antunes (2005, p. 284) “a pouca tradição democrática de nossa sociedade faz com que a audiência pública seja, de longe, o mais criticado dos institutos jurídicos postos a serviço da defesa do meio ambiente”. A partir de várias experiências, Sánchez (2008, p. 416), apresenta em síntese algumas deficiências das audiências públicas:

- Têm uma dinâmica que favorece um clima de confronto;
- Representa um jogo de soma nula, pois, devido à confrontação, raramente se consegue convergir para algum tipo de ponto comum;
- Dão margem à manipulação por aqueles que têm mais poder econômico ou maior capacidade de mobilização;
- Ocorrem muito tarde no processo de AIA, quando muitas decisões importantes sobre o projeto já foram tomadas;



- A maior parte do público dispõe de pouquíssima informação sobre o projeto e seus impactos; os processos de informação pública que deveriam preceder a audiência são deficientes;
- Grande parte do público não tem condições de decodificar e compreender a informação de caráter técnico e científico colocada à sua disposição;
- Os tomadores de decisão raramente estão presentes (somente seus assessores);
- Há um ‘déficit comunicativo implícito’, uma vez que os ‘técnicos se colocam em um degrau superior ao dos cidadãos’ (WEBLER E RENN, 1990, p. 24);
- Uso frequente de argumentos de cunho técnico-científico em um contexto político no qual a verdade não pode ser verificada (PARENTEAU, 1988);
- Surgimento de uma categoria de ‘especialistas em audiências públicas’ que falam em nome do público (PARENTEAU, 1988);
- Uso frequente de argumentos jurídicos e de ameaças de ações em Justiça tentando invalidar ou tornar ilegítimas decisões tomadas anteriormente ou a ser tomadas.

Tais limitações, todavia, não são típicas de países subdesenvolvidos. No Canadá, país com um dos mais altos índices de desenvolvimento humano, Parenteau (1998, apud SÁNCHEZ, 2008) mostra que a participação em audiências públicas é centralizada em “especialistas em audiências públicas” que estão presentes em várias delas e que fazem frequente uso da palavra. Dessa forma, a finalidade inicial das audiências públicas, com envolvimento das pessoas diretamente afetadas, tende a ser seriamente reduzida. Até mesmo o Banco Mundial quando atua em projetos de significativo impacto potencial identifica aspectos que necessitariam ser melhorados, entre os quais a participação de minorias e de grupos em desvantagem, além da inclusão de todos os grupos que tenham algum interesse no projeto (WORLD BANK, 1999 apud SÁNCHEZ, 2008).

Zhourri (2008, p. 103), constata que em termos de participação da população no processo de licenciamento ambiental, as audiências públicas representam o único momento formal em que essa participação está prevista em todo processo:

Concebido como espaço de debates sobre a viabilidade dos empreendimentos, na prática este procedimento configura-se tão-somente como uma formalização do processo de licenciamento ambiental, um jogo de cena de procedimentos democráticos e participativos.



Embora a autora tenha constatado esses dados em suas pesquisas, não podemos generalizar tal resultado, pois seria necessário analisarmos outras experiências para identificarmos como se apresentaria esse mecanismo de participação em outros contextos, os quais podem inclusive constituir experiências bem sucedidas¹³. Todavia, as conclusões da autora auxiliam na reflexão sobre o tema que é de extrema complexidade, assim como serve como um guia para pensarmos em casos práticos.

Milaré (2007, p. 389) adverte que mesmo com alguns problemas que podem surgir em decorrência da audiência pública, devemos levar em consideração nossa recente democracia e acreditar que ela é um mecanismo que propicia a participação popular:

O caráter democrático e participativo da audiência pública é fundamentado, e também limitado, pelos dispositivos legais. Como mecanismo legal de participação ainda recente, a realização de uma audiência pública pode esbarrar com algumas deformações conceituais e práticas que, apesar dos seus inconvenientes, não invalidam o procedimento como tal. As instituições democráticas brasileiras são ainda frágeis, eivadas da inexperiência e do açoitamento de setores da sociedade mais empenhados em suas causas e agressivos em seus métodos. Deve-se, pois, compreender tais inconvenientes e fatores limitantes, sem contudo, solapar os fundamentos legais e sociais desse mecanismo, nem mesmo criar boicotes e obstáculos reais ou fantasiosos à sua realização. Nesse contexto, não é de surpreender o fato de a audiência pública ser marcada por posições diferentes, contrárias ou mesmo contraditórias. Ela, como procedimento democrático, deve acolher quantos queiram manifestar-se legitimamente sobre o objeto de convocação.

Na expressão de Milaré (2007, p. 390) a audiência pública por vezes é tomada como um “palco de torcidas organizadas” demonstrando que não há um entendimento claro da natureza e o alcance desse mecanismo:

¹³ Um exemplo prático colocado por Leite Lopes (2004) que resume essa questão destacada acima é o da audiência pública que foi considerada um marco histórico por ter reunido diversos segmentos, tendo o licenciamento um alcance na mídia em nível nacional, que foi o da construção da usina de Angra 2, no Rio de Janeiro, no final da década de 1980. Ocorreu um diferencial nessa audiência pública porque pela primeira vez a sociedade civil foi consultada, ao contrário de Angra 1, que foi construída em pleno regime militar, entretanto, na prática, o evento contou com sérios problemas no seu procedimento.



Eventuais excessos na tomada de partido, ou pró ou contra, assim como nas manifestações daquele dado momento, devem ser debitadas ao processo de amadurecimento das instituições democráticas. Melhor se diria, devem ser ‘creditadas’ a esse processo de crescimento da cidadania, pois que o avanço social procede a erros e acertos. Tais deficiências na realização das audiências públicas seriam, antes, circunstanciais; não são estruturais, nem mesmo conjunturais, porquanto não são desejadas, nem sequer previstas pelo legislador, embora pareçam inerentes à face histórica de conscientização democrática que vive a sociedade brasileira.

Zhourri (2008) ainda aponta um grave problema nesse procedimento do ponto de vista da transparência e da contabilidade dos órgãos públicos, que é a inexistência de um procedimento formal que estabeleça um retorno aos participantes em relação às questões debatidas, dúvidas e problemas emergentes durante uma audiência e que de fato deveriam ser levados em consideração no planejamento da obra. A legislação ambiental de outros países prevê esse retorno de forma obrigatória, como na Alemanha. No Brasil, os relatórios das audiências públicas, em sua maioria, somente contabilizam os participantes e as posições pró e contra o empreendimento, como num “jogo esportivo”. Segundo Antunes (2008, p. 69):

A audiência pública é uma etapa do procedimento de licenciamento ambiental, mediante o qual o órgão ambiental apresenta o empreendimento licenciado à comunidade, com vistas a ouvir opiniões, críticas e sugestões para que a administração possa ter uma avaliação sobre o ponto de vista da comunidade interessada. A audiência pública tem natureza meramente consultiva. É verdade que, quanto maior a representatividade da audiência pública, maior será a sua repercussão no licenciamento ambiental.

Mesmo sendo um evento de caráter consultivo e informativo, deve ser tomado como um ato oficial, e que, portanto, seus resultados devem ser levados em consideração para a análise e o parecer final do órgão licenciador quanto à aprovação ou não do projeto. O autor ainda coloca que o alcance da audiência pública é atender a manifestação pública que se concretiza na medida em que o órgão ambiental realiza um reexame, em profundidade, de todos os aspectos do projeto que tenham sido criticados, fundamentalmente, na audiência pública (ANTUNES, 2005).



Nesse sentido, a legislação é clara na possibilidade de complementação das informações após a ocorrência da audiência pública, que eventualmente faltaram na exposição do EIA/Rima. A audiência pública nada mais é que um momento separado pelas normas ambientais para proporcionar aos cidadãos e instituições interessadas a possibilidade de se informar, questionar, criticar, condenar, apoiar, enfim, adotar a posição que julgar oportuna em relação ao empreendimento que está sendo pretendido (MILARÉ, 2007). De acordo com Furriela (2002, p. 48):

As questões ambientais são melhores administradas com a participação de todos os cidadãos interessados, nos níveis apropriados. No nível nacional, cada cidadão deve ter acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente, sob a guarda das autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais perigosos e atividades realizadas em suas comunidades, e a oportunidade de participar em processos decisórios. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização pública através do fornecimento amplo de informações. Acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive compensação e remédios legais, deverão ser disponibilizados.

Como é possível perceber, a audiência pública é um objeto controverso, pois sua proposta na legislação é que seja um espaço democrático para o debate e a troca de ideias entre os diferentes setores da sociedade. Contudo, segundo os estudos consultados, ela tende a ser, na prática, reuniões expositivas, apresentando informações técnicas que não são compreendidas pela maioria, pois se trata de uma linguagem predominantemente técnica, que praticamente os peritos dotados de conhecimento especializado possuem acesso. Quando não se trata somente disso, o debate é considerado insuficiente e as reflexões surgidas geralmente não são consideradas para o aperfeiçoamento do planejamento e da execução de políticas públicas ambientais.



CONCLUSÃO

A audiência pública de licenciamento ambiental está prevista dentro de uma política pública criada na década de 1990 pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). Apesar de ser questionada a sua eficácia, percebemos o quanto é importante a sua aplicabilidade, uma vez que o amadurecimento de uma política pública exige certo tempo de experimentações. Apesar de se discutir bastante sua efetividade enquanto um mecanismo de gestão ambiental temos que considerar que sua existência ainda é muito recente, assim como nossa democracia, logo ajustes podem ser pensados a partir da contribuição, inclusive, de estudos empíricos sobre o tema.

Dessa forma, chegamos à conclusão de que a audiência pública é um momento participativo limitado, mas potencializador de novas instâncias de ação. Não há problemas com o seu mecanismo de participação em si, mas com o seu modelo, que por ser projetado para ser um espaço técnico acaba por não agregar os diversos públicos que estão presentes. Para atender as diferentes opiniões nas discussões ambientais, hoje, na sociedade, é necessário um novo modelo que não seja tão somente baseado no reducionismo técnico. Devido à complexidade dos problemas ambientais a ciência passa a ter a obrigatoriedade de dialogar com os diferentes conhecimentos existentes na sociedade, que ao invés de se excluírem, poderiam se complementar.

Concluimos que a audiência pública é um canal de ação, um espaço produtor de interações que pela sua complexidade se abre para novas formas de articulações sociais. Ainda assim, necessita de amadurecimento nos procedimentos visando permitir o envolvimento da sociedade civil de forma a assegurar o interesse público, garantindo não somente o acesso às informações, mas colhendo junto à sociedade seus anseios quanto ao empreendimento e transformando-os em ações concretas que além de mitigar os impactos socioambientais negativos, tragam para a sociedade uma qualidade melhor de vida.



REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. de B. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____. **Manual de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ARAÚJO, U. Notas sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. **Direito ambiental**, São Paulo, n. 7, p. 119-131, jul./set. 1997.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - CMMAD. **Nosso futuro comum** - o Relatório Blundtland. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (Brasil). Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental - Rima. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 jan. 1986.

_____. Resolução CONAMA nº 009, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a questão de audiências públicas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 03 dez. 1987.

_____. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 19 dez. 1997.

FERREIRA, L. da C. **A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2003.

FUKS, M. Relatos e recursos culturais: a disputa em torno da definição do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 49, p. 157-188, 1997.

FURRIELA, R. B. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Annablume, 2002.

GUIMARÃES, M. **A dimensão ambiental na educação**. Campinas: Papyrus, 1995.

LEITE LOPES, J. S. (coord.). **A ambientalização dos conflitos sociais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Núcleo de Antropologia da Política-UFRJ, 2004.



____, J. S. Sobre processos de "ambientalização" dos conflitos e sobre dilemas da participação. **Horiz. Antropol**, Porto Alegre, jan./jun. 2006, ano 12, n.25, p. 31-64. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ha/v12n25/a03v1225.pdf>>. Acesso em: 21 mar 2010.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MOREIRA, I. V. D. **Vocabulário básico de meio ambiente**. Rio de Janeiro: FEEMA/PETROBRÁS, 1992.

PHILIPPI JR., A.; MAGLIO, I. C. In: **PHILIPPI, JR, A.; ALVES, A. C.** Curso interdisciplinar de direito ambiental. São Paulo: Manole, 2005.

RIBEIRO, G. L. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. **Novos Estudos** 1980. Mar. 2008. p. 109-125. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n1980/a08n1980.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2011.

ROCHA, E. C.; CANTO, J. L. do e PEREIRA, P. C. Avaliação de impactos ambientais nos países do Mercosul. **Ambiente e Sociedade**, vol. VIII, nº 2, jul./dez., 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v8n2/28609.pdf>>. Acesso: 05 jan. 2012.

SALAZAR, M. **Instituto Socioambiental**. Especialistas questionam estudos e viabilidade da Hidrelétrica de Belo Monte. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2972>>. Acesso em: 06 jan. 2012.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SOUZA, A. do N. **Licenciamento ambiental no Brasil sob a perspectiva da modernização ecológica**. Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/1990/1990131/tde-02112010-233044/>. Acesso em: 06 jan. 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Cartilha de licenciamento ambiental**. Brasília: TCU/4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

ZHOURI, A. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 23, n. 68, Out. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-619909200198000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 out. 2010.



ZHOURI, A; LASCHEFSKI, K. Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação. In: ____.; _____. (Orgs.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

ZULAUF, W. E. **Brasil ambiental: síndromes e potencialidades**. São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1994.

