

DESAFIOS PARA O APRIMORAMENTO DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DE IMPACTOS SOCIAIS EM PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE OBRAS E ATIVIDADES DE SIGNIFICATIVO IMPACTO NO BRASIL

PEDROSO-JUNIOR, Nelson N.; SCABIN, Flavia S.; CRUZ, Julia C.C.

FGV Direito SP

Resumo

O objetivo do presente texto é identificar os desafios para a participação no licenciamento ambiental de grandes empreendimentos sendo realizados no Brasil, assim como apontar alternativas para sua superação. Para isso, foi realizado entre os anos de 2014 e 2015 o mapeamento das normas federais e estaduais relacionadas à consulta e à participação pública em processos de licenciamento de grandes empreendimentos no Brasil, além de entrevistas e *survey* com diferentes atores envolvidos. Os resultados mostram que apesar de a normativa nacional sobre licenciamento ambiental prever mecanismos de participação relacionados à transparência dos processos e à realização de consultas e audiências públicas, os atores entrevistados percebem que as audiências públicas não têm sido eficientes em relação aos seus propósitos. Ao contrário da tendência de parte significativa das proposições legislativas atuais de reduzir ou sequer prever a participação pública nos processos de licenciamento ambiental, os resultados mostram que esses mecanismos devem ser ampliados e antecipados para os momentos iniciais dos processos de tomada de decisão, bem como ser estendidos a comunidades locais como um todo e aprimorados para fornecer respostas efetivas às demandas e expectativas que emergem desses contextos.

Abstract

This paper aims to identify challenges for the consultation and public participation in environmental licensing process, as well as alternative solutions to overcome recurrent problems. In order to do so, in 2014 and 2015, the authors mapped legislative bills, as well as federal and state regulations related to consultation and public participation within environmental licensing. They also interviewed different stakeholders and conducted a survey. The results show that even though the national rules on environmental licensing foresee participation mechanisms related to transparency, consultation and public hearings, the interviewees consider that public hearings have not been effective to fulfill their purpose. In the opposite direction of the trend of legislative bills being discussed by the Brazilian Congress (which reduce or even disregard public participation in environmental licensing), the research results show that participation mechanisms should be expanded. They should also be incorporated to early stages of the decision-making processes; should be extended to all local communities; and should be improved to provide effective responses to the demands and expectations that emerge from these contexts.

Introdução

O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo requerido para a implantação, ampliação e operação de empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental¹. Seu principal objetivo é a prevenção do dano ambiental, o que significa não apenas a escolha pela intervenção que cause menos impacto, como também a adoção de medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos causados.

Para a consecução destes fins, é necessário que os mecanismos de participação previstos em lei funcionem e que o licenciamento ambiental seja capaz de incorporar de forma efetiva a participação pública. No entanto, frente aos inúmeros projetos de infraestrutura implantados no país, a efetividade de mecanismos de consulta e participação tem sido apontada como baixa para garantir os direitos de comunidades locais impactadas por tais empreendimentos (BANCO MUNDIAL, 2008; BURIAN, 2006; FEARNSIDE, 2014; MOTTA, 2013).

Em recente estudo sobre a judicialização de projetos hidrelétricos na Amazônia (SCABIN *et al.*, 2015), os autores identificaram um total de quarenta ações civis públicas propostas durante o licenciamento das Usinas Hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte. Desse total, todas dizem respeito direta ou indiretamente ao processo de licenciamento ambiental das usinas. Demandas de cunho social foram as mais frequentes, presentes em vinte e seis das quarenta ações levantadas, enquanto que onze tratavam de algum aspecto exclusivamente ambiental e as outras nove diziam respeito principalmente a algum procedimento do licenciamento ou deste derivado. Entre as demandas sociais judicializadas, a questão mais frequente envolve a insuficiência das audiências e consultas públicas em etapas iniciais do licenciamento, desde o momento da preparação do Termo de Referência, na fase de elaboração de estudos socioambientais e apresentação do EIA/RIMA.

Considerando esse contexto, o objetivo do presente texto é identificar quais são os obstáculos para a realização da participação no licenciamento ambiental de grandes empreendimentos no Brasil, segundo os diferentes atores envolvidos, assim como as alternativas de participação previstas na legislação, as quais podem apontar caminhos para o aprimoramento desse instrumento.

Para isso, foram realizadas entrevistas² e *survey*³ com representantes de empresas, sociedade civil, academia e do poder público, incluindo membros dos órgãos ambientais. Também foi realizado mapeamento normativo dos aspectos relacionados à consulta e participação pública (CPP) previstos no licenciamento ambiental de obras e atividades de significativo impacto no Brasil. Essa investigação foi feita em relação às normas federais e estaduais, já que a normatização do licenciamento dessas obras pode se dar nos dois âmbitos da federação brasileira.

¹ Essa é a definição prevista no artigo 10º da Lei nº 6938/81.

² Foram realizadas 40 entrevistas semiestruturadas entre os meses de setembro de 2013 e abril de 2014.

³ Foram respondidos 199 questionários por meio de *survey online* disponibilizado para representantes de órgãos públicos, universidades, empresas, ONGs, escritórios de advocacia e de consultoria ambiental.

Desafios para a efetividade da Consulta e Participação Pública no licenciamento ambiental de grandes empreendimentos

Em geral, e isso foi confirmado tanto pelas entrevistas como pelo *survey* realizados entre 2014 e 2015, a previsão legal de instrumentos de CPP no licenciamento ambiental é reconhecida como positiva. Apesar disso, a sua efetividade é considerada baixa pelos diferentes atores envolvidos com o licenciamento.

Quase metade dos 199 respondentes do *survey* (43,8%) acredita que as audiências possuem capacidade limitada de alterar o processo de licenciamento, ou seja, de incorporar as críticas, sugestões e demandas da sociedade civil aos projetos. Outros 19,8% entendem que as audiências públicas não têm garantido participação popular. Apenas 8% responderam que a participação vem sendo garantida pelas audiências públicas e que essas têm melhorado os projetos licenciados.

Isso já vinha apontado no estudo realizado pelo IPEA (MOTTA, 2013) que considerou 6 estados e 23 municípios brasileiros e visava compreender os desafios do licenciamento ambiental de projetos urbanísticos. A participação da sociedade nas audiências públicas foi considerada baixa para 70% dos membros dos órgãos licenciadores, 78% dos empreendedores públicos e 67% dos empreendedores privados entrevistados. A isso, associa-se a percepção de que a contribuição dessa participação para os estudos de impacto ambiental é pequena (para 60% dos órgãos licenciadores, 72% dos empreendedores públicos e 70% dos privados) (MOTTA, 2013).

À inefetividade dos mecanismos de participação são apontadas diferentes razões, que incluem desde a suficiência e a qualidade das informações apresentadas, assim como o momento em que se realizam, o formato das audiências públicas e a capacidade do licenciamento ambiental de reagir às demandas apresentadas.

Em relação ao momento em que se realizam as audiências públicas, o que se aponta é que essas acontecem quando as principais decisões acerca do projeto já foram tomadas. De fato, relatório do Banco Mundial (2008) sobre o licenciamento de hidrelétricas no Brasil revelou que as audiências públicas têm sido realizadas em geral mais de dois anos (média de 852 dias) após o início do processo de licenciamento, quando já não é possível incorporar grandes mudanças ao projeto.

Outro fator que também poderia explicar a percepção de baixa efetividade das audiências relaciona-se à falta de estrutura e capacidade técnica dos órgãos ambientais, principalmente os municipais, muitas vezes incapazes de garantir a acessibilidade das informações do projeto e fornecer canais de consulta adequados. Desarticulação da sociedade civil, apatia política dos cidadãos e a falta de preparo da população para lidar com questões ambientais, cuja complexidade é alta em relação à possibilidade de produção de provas e à previsão de impactos, são outros fatores que também incidiriam para explicar a baixa participação nas audiências, bem como a dificuldade daqueles que participam em articular suas demandas.

Na perspectiva do empreendedor, falta clareza sobre as responsabilidades públicas e privadas na implantação de grandes empreendimentos - seja porque algumas medidas mitigatórias dependem de políticas públicas, seja porque o Estado é muitas vezes

parceiro ou financiador – fazendo com que a audiência pública seja percebida pela população local como um espaço para que sejam resolvidas todas as mazelas.

Em relação ao monitoramento da implantação do projeto, a forma como são escritas as condicionantes dificulta que a sociedade possa reagir ou fiscalizar o seu cumprimento. Muitas são apresentadas genericamente e não vêm acompanhadas por indicadores, que poderiam servir para medir o seu fracasso ou sucesso.

Com base nos problemas identificados, os entrevistados foram estimulados a propor estratégias para o aprimoramento dos mecanismos de participação previstos no licenciamento ambiental. As proposições levantadas estão relacionadas a três aspectos mais abrangentes, um a respeito dos momentos de participação previstos no licenciamento, outro abrangendo a capacitação e o engajamento da sociedade para participar de forma qualificada do licenciamento, e o terceiro tratando da capacidade de incorporação de críticas e sugestões da sociedade civil ao processo de licenciamento.

As sugestões que visam repensar e aprimorar os momentos de CPP propõem principalmente que reuniões e até mesmo audiências públicas sejam realizadas também antes da elaboração do EIA/RIMA, como durante a fase de tomada de decisão, planejamento, e elaboração do TR para os estudos ambientais. Outro ponto mencionado pelos entrevistados trata do acesso a informação sobre os processos de licenciamento em todos os órgãos públicos de meio ambiente, considerando a possibilidade da centralização dessas informações em um sistema federal que dependeria da integração e colaboração dos órgãos ambientais dos três entes federativos.

Ainda, as audiências públicas seriam melhor aproveitadas se seus participantes fossem qualificados previamente por meio de oficinas e seminários. Além das audiências, isto permitiria a participação qualificada da sociedade durante todo o processo do licenciamento, incluindo monitoramento e controle social das etapas posteriores.

Por fim, parte dos entrevistados sugeriu que sejam pensados instrumentos dentro do licenciamento que garantam a incorporação das críticas e sugestões realizadas durante audiências e consultas. Dessa forma, demandas sociais consideradas pelos órgãos ambientais e empreendedores deveriam ter caráter vinculante.

Alternativas de participação na legislação ambiental de estados e municípios brasileiros

No Brasil, os processos de licenciamento ambiental de obras e atividades de significativo impacto, ou seja, aqueles que demandam a elaboração de estudo de impacto ambiental (EIA/RIMA), podem ser submetidos a CPP, conforme previsto nas diversas normas que regulamentam o licenciamento, sendo as principais as Resoluções CONAMA 01/86 e 237/97, além da Resolução CONAMA 09/87, que regulamenta especificamente as audiências públicas.

Os mecanismos de CPP incluem pedidos de esclarecimento, consultas e audiências públicas. Dado que além da União também os estados possuem competência para legislar sobre o licenciamento ambiental, nas matérias que lhe dizem respeito e

desde que observados os parâmetros da legislação federal, diferentes iniciativas de participação podem ser observadas no conteúdo de sua legislação. Segundo dados da CNI, apesar de alguns estados brasileiros apenas replicarem o conteúdo da normativa federal, como é o caso do estado de Santa Catarina (CONSEMA N.º 001/2006), 83% dos estados seguem seus próprios critérios quando se trata das audiências públicas.

Nestes instrumentos previstos pelas legislações estaduais, vê-se um esforço normativo não apenas para evitar a concentração da participação apenas no momento da audiência pública, mas também em melhorá-la qualitativamente.

Um exemplo disso é a realização de “reuniões públicas”, tal como aconteceu no licenciamento do complexo hidrelétrico Fundão e Santa Clara no Rio Jordão, Paraná. Estas consistiam em encontros anteriores às audiências previstas no processo de licenciamento ambiental, de modo a fornecer informações sobre o projeto e preparar a população para a audiência. Desta forma, buscou-se instrumentalizar melhor a audiência pública, transformando-a num espaço de discussão qualitativa, e não apenas de fornecimento unilateral de informações (conforme exposto em BURIAN, 2006).

No Pará, a participação é prevista desde as etapas iniciais de planejamento, incluindo o processo de tomada de decisão. Segundo a Lei Estadual n.º 5887, “a participação da comunidade nas decisões relacionadas ao meio ambiente será assegurada, dentre outras formas, pela (...) consulta à população interessada, através de audiência pública e, quando requerido, plebiscito (...) ambos realizados antes da expedição da licença prévia”. No mesmo sentido, é assegurada a realização de reuniões públicas a respeito do Termo de Referência (TR), que é o documento que baliza os estudos de impacto ambiental a serem realizados pelo empreendedor, com indicações das questões ambientais e sociais a serem consideradas.

Em São Paulo, a sociedade civil também poderia se manifestar no momento da elaboração do TR, subsidiando o plano de trabalho que norteará a elaboração do estudo de impacto ambiental pelo empreendedor e sua equipe multidisciplinar. Entretanto, o dispositivo que prevê este mecanismo não vem sendo aplicado desde a década de 90. Já no Rio Grande do Sul, o Código Estadual do Meio Ambiente não prevê a participação direta, mas estabelece o instrumento de intimação de ONGs e do Ministério Público, quando for exigida a apresentação de EIA, de modo que ao menos sua ciência seja garantida.

No Espírito Santo e na Bahia também se estabelece a possibilidade de participação durante a elaboração do TR. Nesta etapa, o órgão ambiental do Espírito Santo pode solicitar consultas públicas e consultas técnicas, sendo estes procedimentos destinados a colher a opinião de setores representativos da sociedade e de órgãos técnicos (públicos ou privados) ou profissionais do ramo. Na Bahia, são previstas consultas públicas e as chamadas audiências prévias, cujo objetivo é discutir a intenção de implantar determinado empreendimento, apresentando suas principais características e possíveis pontos de localização.

Em relação à audiência pública, nestes dois estados o órgão ambiental pode convocar reuniões preparatórias (chamadas, na Bahia, “oficinas”), com o objetivo de apresentar e discutir o RIMA, de modo a qualificar a participação durante a audiência. No Espírito

Santo, a norma prevê também que devem participar da audiência obrigatoriamente representantes do empreendimento e de cada especialidade técnica componente da equipe que elaborou a avaliação ambiental, além do coordenador da equipe técnica do órgão licenciador. Finalmente, além da exigência federal de registrar a audiência pública por meio de ata, a norma estadual do Espírito Santo prevê que o órgão ambiental é obrigado a se manifestar sobre as intervenções realizadas, emitindo parecer técnico e jurídico a seu respeito.

Posteriormente, na etapa de implementação de medidas compensatórias e mitigatórias, a legislação estadual da Bahia dispõe expressamente que deve ser adotado procedimento de comunicação social para garantir que haja sempre participação efetiva da comunidade e de parceiros institucionais. Quando houver necessidade de reassentamento, a tomada de decisões - a respeito, por exemplo, da área escolhida e dos programas implementados - deve ser realizada de modo conjunto com as famílias afetadas.

Durante todas as etapas, a exemplo do realizado pelo IBAMA, determinados estados possibilitam a participação por meio de ouvidorias ambientais, que recebem reclamações, denúncias e sugestões sobre as ações do órgão ambiental. Exemplo deste mecanismo é a Ouvidoria Ambiental do Estado do Pará.

Por fim, vale destacar o procedimento estabelecido em Minas Gerais pelo Decreto 44.667/2007. De acordo com essa norma, a concessão ou não de licença ambiental é decidida pelas Unidades Regionais Colegiadas, órgãos que são paritariamente compostos por representantes do Estado e da sociedade civil. Assim, a própria aprovação da licença é submetida a um órgão participativo, procedimento que se destaca substancialmente dos demais mecanismos apresentados – que muitas vezes são de realização discricionária ou têm fim meramente consultivo / informativo.

Considerações Finais

A normativa nacional que regula o licenciamento ambiental de obras e atividades de significativo impacto prevê mecanismos de participação relacionados à transparência dos processos e à realização de consultas e audiências públicas. Alguns estados têm introduzido mecanismos próprios que vão além do exigido pela legislação federal.

De todo modo, apesar da previsão legal dos mecanismos de CPP ser reconhecida como positiva, sua efetividade vem sendo considerada baixa pelos diferentes atores envolvidos com o licenciamento. São diversos os fatores aos quais se reputa essa ineficiência: disseminação insuficiente das informações do projeto; isolamento das audiências no processo de licenciamento; baixa participação da sociedade nas audiências e respectiva contribuição para os estudos; falta de clareza entre as responsabilidades públicas e privadas na implantação de grandes empreendimentos; e falta de controle social da implantação do projeto e cumprimento das condicionantes.

Com base nos desafios identificados, algumas propostas têm emergido com o objetivo de aprimorar os mecanismos de participação previstos no licenciamento ambiental. Foi possível identificar três frentes propositivas. A primeira diz respeito ao aumento dos

momentos de participação previstos no licenciamento, inclusive durante a fase de tomada de decisão, planejamento do empreendimento e elaboração do TR. A segunda abrange a capacitação e o engajamento da sociedade para participar de forma mais qualificada do licenciamento, incluindo momentos prévios às audiências como oficinas e seminários. Por fim, a terceira trata de aprimorar instrumentos que garantam a incorporação efetiva das críticas e sugestões da sociedade ao processo de licenciamento. Isto aumentaria a efetividade do procedimento em identificar e mitigar impactos, e, conseqüentemente, reduziria a judicialização.

BIBLIOGRAFIA

ABEMA – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. 2013. **Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil**. Brasília: ABEMA.

BANCO MUNDIAL. 2008. **Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate**. VII: Relatório Principal. Brasília: Banco Mundial.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. 2013. **Proposta da Indústria para o Aprimoramento do Licenciamento Ambiental**. Brasília: CNI.

FEARNSIDE, P. M. 2014. Brazil's Madeira River dams: A setback for environmental policy in Amazonian development. **Water Alternatives** 7 (1): 154-167.

FIRESTONE, L. 2003. Consentimento prévio informado – princípios orientadores e modelos concretos. In: BENSUSAN, N.; LIMA, A. (Orgs.) **Quem cala consente? Subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais**. São Paulo: Instituto Socioambiental (Documentos do ISA, n.8), p. 23-52.

JUSTIÇA GLOBAL et al. 2014. **Situação do direito ao acesso à justiça e a suspensão de decisões judiciais (ação de suspensão de segurança) no Brasil**. Relatório apresentado durante o 150º período ordinário de sessões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em <<http://amazonwatch.org/assets/files/2014-brazil-rights-report-portuguese.pdf>> Acesso em junho de 2014.

MOTTA, D. M.; BOLIVAR, P. (org). 2013. **Licenciamento para o Desenvolvimento Urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos**. Rio de Janeiro: IPEA.

SCABIN, F. S.; PEDROSO-JUNIOR, N. N.; CRUZ, J. C. 2015. Judicialização de Grandes Empreendimentos no Brasil: impactos da instalação de usinas hidrelétricas sobre comunidades locais na Amazônia. **R. Pós Ci. Soc** 11 (22): 129-150.