

# PARTICIPAÇÃO POPULAR: LIMITES E HORIZONTES NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS AMBIENTAIS SOB A ÓTICA DA RACIONALIDADE AMBIENTAL

## POPULAR PARTICIPATION: LIMITS AND HORIZONS ON ENVIRONMENTAL PUBLIC HEARINGS FROM THE VIEWPOINT OF ENVIRONMENTAL RATIONALITY

*Erika Araújo da Cunha Pegado  
Eivaldo Moreira Barbosa*

### RESUMO

O artigo discute o alcance da participação popular nas audiências públicas ambientais, a partir do olhar da racionalidade ambiental que se funda numa nova ética complexa, manifestada em princípios de uma vida democrática voltada para um desenvolvimento sustentável. Apresenta uma análise a respeito da participação popular dos atores sociais legitimados no processo de licenciamento ambiental que requerem audiências públicas. Concluiu que, a despeito de o arcabouço jurídico brasileiro garantir a participação popular nas audiências públicas, o pleno exercício desse direito esbarra em falhas na implantação do instituto e requer um aprimoramento da cidadania por parte do governo e da população.

**Palavras-chave:** Racionalidade ambiental. Participação popular. Audiências públicas.

## ABSTRACT

The article discusses popular participation reach in public auditions on environmental affairs from an environmental rationality view which is held in a new complex ethic displayed in principles of a democratic life oriented to sustainable development. Presents an analysis on popular participation of legitimated social actors in environmental licensing's processes, which requires public auditions. Concludes that, despite the Brazilian law guaranties popular participation on public auditions, full exercise of this right stumbles over implementation's lacks of the institute and requires an citizenship upgrading by government and population.

**Keywords:** Environmental rationality. Popular participation. Public auditions.

## INTRODUÇÃO

Na persecução do desenvolvimento sustentável, o Direito aparece como instrumento de gestão pública ambiental que possibilita a atuação do Estado, no caso das sociedades democráticas, com o seu braço forte da lei. Baseado em princípios constitucionais que orientam a interpretação e a aplicação da lei, o administrador público obtém parâmetros que possibilitam uma gestão ambiental democrática, que contempla a contribuição dos diversos setores da sociedade, na busca da sustentabilidade no chamado estado de direito ambiental, caracterizado pela participação do cidadão nas decisões de poder e de maneira extensiva na busca do desenvolvimento sustentável, que objetiva, além do desenvolvimento econômico, a sustentabilidade e a preservação da diversidade biológica e socioambiental.

Assim, em consonância com os princípios gerais do Direito Ambiental, que se aproximam de conceitos revolucionários, como o da Racionalidade Ambiental, preconizada por Enrique Leff, a participação popular nas audiências públicas ambientais apresenta-se como tema premente.

Nesse contexto, a Constituição Federal traz em seu bojo princípios explícitos dotados de positividade, que garantem o exercício da democracia direta, portanto, devem ser levados em conta pelo aplicador da ordem jurídica em todas as esferas de poder como bem adverte Paulo

Bessa Antunes.<sup>1</sup> Dentre os princípios constitucionais, destacam-se o princípio da participação popular, que assegura ao cidadão, na forma da lei, o direito de participar das decisões e elaboração de políticas públicas ambientais.

Com efeito, o direito ambiental, positivado na Constituição Federal Brasileira de 1988 e nas normas ambientais infraconstitucionais, fornece subsídios normativos para a busca do ideal de desenvolvimento socialmente incluyente, economicamente sustentado e que contemple aspectos ambientais, sociais e econômicos defendido por Ignacy Sachs,<sup>2</sup> se for interpretado e aplicado numa ótica ecológica e sistêmica. Caso contrário, a norma jurídica, por mais bem elaborada que seja, reproduzirá o modelo de exclusão baseado no paradigma econômico vigente.

Autores afirmam que, apesar de todo o aparato jurídico considerado de excelente qualidade e comprometido com os ideais democráticos ambientais, com normas inspiradas nos documentos internacionais, como relatório *Brundtland* de 1987, a realidade do nosso país ainda reflete a exclusão e inexperiência de parte da população no trato dos instrumentos democráticos de participação direta. Um exemplo disso são as audiências públicas ambientais ocorridas nos processos de licenciamento ambiental para atividades de significativo impacto ao meio ambiente, tema deste trabalho. Essas dificuldades refletem deficiências históricas, fruto de uma sociedade excludente de um país cheio de contrastes, com baixos índices de desenvolvimento humano, onde a pujança econômica da oitava economia do mundo, registrada na primeira década do século XXI, ainda não se refletiu como qualidade de vida para a maioria da sua população.

O direito de participar das decisões governamentais de forma direta manifesta-se, de modo cristalino, nos procedimentos de licenciamento ambiental por ocasião das audiências públicas ambientais. Nesses casos, o cidadão, que sofrerá direta ou indiretamente o impacto da atividade, tem o direito, independentemente do seu *status* social, de intervir como parte interessada no procedimento de tomada da decisão ambiental.

Porém, na prática, essa participação ativa sofre influências diversas, dentre as quais o grau de interesse econômico e o nível de organização política da comunidade que será potencialmente atingida

pelos impactos positivos e negativos do empreendimento. O grau de cidadania e a consciência comunitária de uma determinada comunidade serão elementos-chave para delinear o caráter mais ou menos democrático de uma decisão administrativa, afinal, os lucros são privativos enquanto os prejuízos ambientais sempre serão socializados, independentemente da classe social.

Diante do exposto, em que medida a participação popular pode ser otimizada pela racionalidade ambiental, com vistas à maior democratização da gestão pública ambiental?

Este ensaio apresenta uma breve análise a respeito dos limites e horizontes do princípio da participação popular nas audiências públicas ambientais, a partir da ótica da Racionalidade Ambiental, com enfoque nos atores sociais legitimados no processo de licenciamento e os seus saberes tradicionais. Como metodologia, utilizou-se a pesquisa exploratória, bibliográfica e documental com consulta a textos legais.

## **RACIONALIDADE AMBIENTAL: UMA NOVA ÉTICA**

O sistema econômico e social vigente, baseado na racionalidade econômica e no direito privado, ignorou as condições de sustentabilidade da vida do planeta causando, além da devastação do planeta, a transformação e destruição de valores humanos e sociais, pois “[...] a busca de status, de prestígio, de dinheiro, de poder substituiu os valores tradicionais: o sentido de enraizamento, equilíbrio, pertença, coesão social, cooperação, convivência e solidariedade”.<sup>3</sup>

Diante dessa realidade excludente, ensina-nos Enrique Leff,<sup>4</sup> precisamos de uma nova racionalidade que se contraponha à econômica que está em vigor, baseada num egoísmo coletivo insustentável. Precisamos de uma **Racionalidade Ambiental**,<sup>5</sup> que se funda numa nova ética, manifestada em comportamentos humanos harmonizados com a natureza e em princípios de uma vida democrática, com a participação social para a construção de diversas formas de um desenvolvimento sustentável, igualitário, descentralizado e autogestionário, capaz de satisfazer às necessidades básicas das populações, respeitando sua diversidade cultural e melhorando a sua qualidade de vida.

Para Leff, a busca da Racionalidade Ambiental requer um processo contínuo de formação de um novo saber. Em sua construção, é necessária a intervenção de um conjunto de processos sociais, incluindo a reforma democrática do Estado, com vistas a canalizar a participação da sociedade na gestão dos recursos. Para tanto, é necessária uma reorganização transversal da ciência e da administração pública, a formação de uma ética ambiental e a construção de um novo saber que, além de sua relação de objetividade com o mundo, se dá em sua relação com o ser.

O autor ressalta que essa nova racionalidade, eivada de uma produtividade *ecotecnológica*, tem como meios instrumentos técnicos, normas jurídicas, políticas científicas, movimentos sociais e estratégias políticas que orientam para uma reapropriação social da natureza e a gestão ambiental do desenvolvimento.

Esse revolucionário pensamento requer a prática da interdisciplinaridade, que, na lição de Edgard Morin,<sup>6</sup> se constitui numa inter-relação de processos, conhecimentos e práticas que vão além do campo da pesquisa e ensino. É uma busca de colaboração dos diversos campos do saber, que incluam práticas não científicas, numa religação dos saberes que atenta para outras formas de conhecimento, por exemplo, o conhecimento tradicional.

Nesse diapasão, Enrique Leff defende o diálogo de saberes na gestão ambiental afirmando que, num regime democrático, a participação da população, em suas diversas camadas, é imprescindível no processo de produção de suas condições de existência. Dessa forma, a sustentabilidade deve ter como condição a participação dos atores locais, das sociedades rurais e comunidades indígenas, a partir de suas culturas, seus saberes e suas identidades.

Sabemos que a valorização dos saberes populares, considerados primevos, constitui-se num desafio ao paradigma científico dominante, baseado na estratificação do saber, no sistema de provas e contraprovas em modelos de narrativas que muitas vezes não levam em consideração os desafios e implicações sociais da implantação de um determinado empreendimento humano. Mas também não podemos negar que o paradigma atual está em crise e o modelo civilizatório, baseado no paradigma científico reducionista, está longe de responder às questões

primordiais para a sobrevivência da humanidade. Daí a necessidade de novos olhares sobre a questão ambiental que contemplem as diferentes visões de mundo dos diversos atores sociais, mesmo os considerados “ignorantes” aos olhos do saber científico ortodoxo.

## OS ATORES SOCIAIS E A GESTÃO PÚBLICA AMBIENTAL

A escolha do conceito de atores sociais reflete o viés ecológico socioambiental com o qual abordamos o tema deste trabalho. Assim exposto, defendemos que as novas diretrizes da gestão pública ambiental devem levar em conta o histórico das relações de poder estabelecidas, pois, anteriormente, quando as questões ambientais eram vistas como assunto de cientistas e movimentos de vanguarda, a participação ampla dos atores sociais era impensável, principalmente a participação de grupos advindos das camadas menos favorecidas economicamente.

Com o advento dos movimentos ambientalistas e conferências da ONU sobre o tema, a questão ambiental passou a ser tratada como responsabilidade coletiva, sendo a consulta à população circunvizinha um aspecto importante no exercício da cidadania, refletindo o preceito de “agir localmente, pensar globalmente”, resultado da Agenda 21,<sup>7</sup> documento originário resultado da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Unced/Rio-92).

Vinte anos depois da histórica reunião de 1992, a Declaração Final da Cúpula dos Povos,<sup>8</sup> evento paralelo à Conferência Rio+20, defendeu a gestão democrática, a participação popular e a defesa dos bens comuns que passa pela garantia de uma série de direitos humanos e da natureza, pela solidariedade e pelo respeito às visões de mundo e crenças dos diferentes povos.

Dessa forma, os atores sociais legitimados se originam na diversidade étnica, cultural e econômica. Alinhados ao pensamento de Moema Viezzer,<sup>9</sup> são considerados atores sociais uma pessoa, grupo ou organização que participam de algum jogo social. Também são considerados atores sociais os representantes do Poder Público, das esferas governamentais, Executivo, Legislativo e Judiciário; do poder econômico, constituído pela empresa; do poder do saber constituído e representado

pela universidade e centro de pesquisa; e do poder da organização social, representado pelas organizações sociais, organizações não governamentais, clubes de serviço, sindicatos, associações e cooperativas.

Acolhemos a ideia de que, na busca da plena democracia, o exercício da cidadania pode ser focado na descentralização do poder estatal e sua formatação tradicional. Torna-se, assim, extremamente relevante a inclusão de diversos atores, baseada no diálogo, na administração de conflitos, aceitos como legítimos no contexto das sociedades atuais muito complexas, tanto pertencentes ao setor estatal, quanto os adstritos ao mercado e à sociedade civil, como ressalta Erivaldo Moreira Barbosa.<sup>10</sup>

Com efeito, é legítimo o direito de expressão ao qual faz jus a população legitimada pela norma ambiental. Pelo princípio da participação popular nas decisões governamentais que envolvem a matéria, e pela própria normatização ambiental, a manifestação popular, em sede de audiência pública, deve ser levada em consideração pela Administração Pública na fase do licenciamento ambiental que tem por base a análise dos estudos ambientais passíveis de audiência pública.

Dessa forma, na audiência pública ambiental, a participação dos atores sociais é reconhecidamente importante, pois são os parâmetros estabelecidos no diálogo entre os representantes da sociedade civil organizada, governo e empresas que irão delinear o grau de sustentabilidade de uma determinada atividade econômica a ser implementada numa região. Pelos critérios da Racionalidade Ambiental, esse diálogo tem que ser embasado na verdade científica e também na experiência cotidiana da população circunvizinha ao empreendimento submetido ao processo de licenciamento. É o olhar apurado sobre suas tradições e conhecimentos passados através das gerações que garantirá o diálogo de saberes na busca da sustentabilidade includente.

## **ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E AUDIÊNCIA PÚBLICA AMBIENTAL**

Para melhor operacionalizar a proteção ao meio ambiente, a Lei n.º 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), estabeleceu instrumentos de gestão pública ambiental, dentre os quais a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). O Estudo de Im-

pacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto do Meio Ambiente (Rima) constituem-se na modalidade mais completa de AIA .

O EIA é um estudo ambiental abrangente, obrigatório no procedimento de licenciamento ambiental para atividades de significativo impacto ao meio ambiente, de acordo com o §1º do art. 225 da nossa Constituição. O EIA traz em seu bojo o Rima, que tem o objetivo de tornar compreensíveis as informações do EIA, traduzindo em linguagem acessível, com técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação, de acordo com o art. 9º da Resolução Conama n.º 01/86.<sup>11</sup>

Historicamente, a evolução do Estudo de Impacto Ambiental remonta à segunda metade do século XX, com a obrigatoriedade da Avaliação de Impacto Ambiental nos Estados Unidos da América. Luiz Henrique Sanchez<sup>12</sup> ressalta que a origem da AIA se encontra na *Nacional Environmental Policy Act (Nepa)*, a lei que estabeleceu a Política Nacional Ambiental nos Estados Unidos, aprovada em 1969 pelo Congresso Nacional daquele país. Essa pioneira lei serve de modelo para legislações ambientais em todo o mundo. A norma daquele país exige uma declaração equivalente a um estudo de impacto ambiental para iniciativas do Governo Federal americano, que possam causar modificações ambientais, incluindo aí todas as Agências Federais e projetos privados que precisem de aprovação federal, como minerações, usinas nucleares, hidrelétricas, entre outros. Atualmente, diversos países adotam o Estudo de Impacto Ambiental como um dos principais instrumentos públicos de gestão ambiental.

No Brasil, os primeiros estudos ambientais foram preparados para alguns projetos hidrelétricos, nos anos de 1970. Porém, como não havia obrigatoriedade legal, esses estudos não influenciavam de forma coercitiva a tomada de decisão sobre a construção. Ademais, o Brasil, nos anos 1970, era governado por uma ditadura militar, terreno pouco fértil para discussões ecológicas ou democráticas. Apesar de a Lei nº 6.938/81, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), tratar desse assunto, a efetiva regulamentação do EIA/Rima foi consolidada pela Resolução Conama n.º 01/86, que traz em seu texto um rol exemplificativo das atividades em que o EIA/Rima é



obrigatório no licenciamento ambiental.<sup>13</sup> A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, IV, recepcionou a PNMA e consolidou em seara constitucional esse primado legal.

Nas atividades que causem ou podem causar impactos significativos, a Resolução Conama n.º 1/86 exige o EIA/RIMA, estabelecendo uma lista de empreendimentos que devem apresentar esse estudo ambiental mais completo. Porém o rol é exemplificativo, cabendo ao órgão licenciador, ou ao Ministério Público, decidir a aplicação do referido estudo ambiental, conforme a complexidade do projeto.

O EIA/RIMA deve ser elaborado por uma equipe multidisciplinar não dependente de forma direta ou indireta do proponente do projeto, de acordo com art. 7º da Resolução Conama retromencionada.<sup>14</sup> Essa equipe deve envolver profissionais dos diversos ramos do saber, podendo variar de acordo com cada caso. A título de exemplo, se o empreendimento que está pleiteando a licença se situa num local próximo a um sítio arqueológico, a presença de profissionais ligados a essa área do saber é imprescindível. De qualquer forma, os profissionais que integram a equipe deverão ser devidamente cadastrados nos órgãos ambientais e respondem administrativa e criminalmente por informações falsas e até omissões nos estudos ambientais, de acordo com o art. 69-A da Lei n.º 9.605/98, de crimes ambientais.<sup>15</sup>

Os estudos ambientais servem como base para a análise do pedido de licença, como define a Resolução Conama n.º 237/97, que traz, em seu art. 1º, III:

Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.<sup>16</sup>

No caso do Estudo de Impacto Ambiental, por ser exigido para licenciar empreendimentos que tenham significativo impacto na região em que se pretende instalar, além dos requisitos estabelecidos para os estudos ambientais em geral, definidos pela retromencionada resolu-

ção, existe uma exigência específica: a possibilidade de uma audiência pública, ocasião em que a população potencialmente atingida pelo impacto do empreendimento deve ser consultada sobre as consequências socioambientais da sua implantação.

## **A PARTICIPAÇÃO POPULAR: PRINCÍPIO JURÍDICO AMBIENTAL**

O princípio n.º 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento,<sup>17</sup> de 1992, estabelece que a melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. Garante que as comunidades afetadas têm direito inclusive a informações sobre materiais e atividades perigosas em suas redondezas, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Recomenda ainda que deve ser propiciado pelos governos acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.

Ainda sobre os documentos internacionais, destacamos a Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo Decisório e Acesso à Justiça nas Questões Referentes ao Meio Ambiente, mais conhecida como Convenção de Aarhus. Adotada na quarta conferência ministerial *Environmental for Europe*, em 1998, essa convenção garante como três pilares fundamentais o direito ao acesso à informação, à participação do público e ao acesso à justiça em matéria ambiental. O documento entrou em vigor na União Europeia, por meio de uma Diretiva<sup>18</sup> em 2001 e, em 2011, já havia sido ratificada por 44 países.

A importância dessa convenção para o Direito Ambiental consiste na associação com direito humanos e a garantia de que a sustentabilidade só ocorrerá com a participação dos diversos atores sociais, no entender de Flávia Siva Marcatto.<sup>19</sup>

No âmbito jurídico brasileiro, o princípio da participação popular ressalta a importância do caráter democrático da gestão pública ambiental, pois o meio ambiente é de todos e deve ser protegido pelo governo e pela sociedade, de acordo com o art. 225 da Constituição Federal Brasileira que preceitua:

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 defender e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).<sup>20</sup>

Em consonância com o ditame constitucional, no Estudo de Impacto Ambiental, é garantida a participação popular nas audiências públicas. A sociedade civil organizada e o cidadão, em particular, também podem se valer de mecanismos judiciais e administrativos de controle dos atos praticados pela Administração Pública, como ações populares e ações civis públicas.

Assim, o aparato normativo brasileiro possui instrumentos que garantem a participação popular na tutela ambiental desde a Constituição Federal. A tarefa de cuidar do meio ambiente foi imposta não só aos governantes de plantão, mas também a toda a coletividade, consolidando o entendimento já pacificado por aqueles que lutavam pela proteção ambiental: a proteção ao meio ambiente, para realmente ser efetivada, só será possível com a participação de todos os cidadãos de forma organizada e consciente.

Na lição de Ignacy Sachs,<sup>21</sup> o desenvolvimento includente, sustentável e sustentável requer a garantia dos princípios democráticos da transparência e da participação, refletindo a segurança do exercício dos direitos civis, cívicos e políticos em oposição ao desenvolvimento excludente no qual há fraca participação na vida política de grandes setores da população pouco instruída e suborganizada.

O princípio da participação pública no EIA origina dois direitos igualmente importantes: o direito à informação e o direito de ser ouvido, como nos ensinam Edis Milaré e Antônio H. Benjamim,<sup>22</sup> que apontam como condicionantes do EIA/Rima a prevenção dos impactos ambientais, a transparência administrativa, a consulta aos interessados com acesso da população e a motivação das decisões ambientais. O EIA/Rima é um instrumento com o objetivo centrado na transparência administrativa. Favorece, por assim dizer, uma transparência ecológica na atuação da Administração Pública.

A finalidade precípua da audiência pública é validar o princípio da participação popular decorrente do princípio democrático ambien-

tal. A audiência deve expor aos interessados o conteúdo do EIA em análise e do seu referido Rima, para dirimir dúvidas e recolher dos presentes as críticas e sugestões a respeito, de acordo com o art. 1º da Resolução Conama n.º 09/1987.<sup>23</sup>

Conforme a Resolução supracitada, a audiência pública acontece em quatro ocasiões: sempre que o órgão ambiental licenciador julgar necessário; quando houver uma solicitação de alguma entidade civil; por solicitação do Ministério Público ou a pedido de 50 ou mais cidadãos.

Depreende-se, assim, que a audiência pública ambiental pode e deve contribuir para os necessários ajustes metodológicos e de conteúdo do EIA/Rima, proporcionando ideias, argumentos e sugestões de interesse da população representada pelos seus participantes, como bem ressalta Edis Milaré.<sup>24</sup> Dessa forma, o EIA/Rima apresentado de modo algum deve ser considerado pronto e acabado, pois assim se perde o sentido participativo da reunião que não pode se configurar numa simples comunicação para uma plateia sem nenhum poder de decisão.

O caráter democrático e participativo da audiência pública tem origem legal. Não obstante sua origem, com fundamentos legais e sociais relevantes, esse mecanismo ainda tem muito que avançar no Brasil, afinal, nas palavras de Edis Milaré, “[...] as instituições democráticas brasileiras são ainda frágeis, eivadas da inexperiência e de açodamento”.<sup>25</sup>

O renomado doutrinador supramencionado ressalta que a audiência pública não é um comício, um plebiscito ou um “palco de torcidas organizadas” e deve transcorrer num quadro desejável de humanismo cívico, com pessoas habilitadas para tal, o que exige certo grau de avanço de politização na solução de problemas que interessam ao bem da coletividade. A realidade mostra que no Brasil ainda estamos no processo de amadurecimento desse instituto tão importante. Afinal, para que a população participe, deve estar bem esclarecida, com amplo o acesso à informação, atendendo ao que diz a nossa Carta Magna, no art. 5º, XXXIII, do Capítulo I, dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos:

[...] todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão presta-

das no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.<sup>26</sup>

Porém, dependendo da conjuntura, essa informação pode ser dificultada por meandros burocráticos, apesar de a Lei n.º 10.650/2003, em seu art. 2º, determinar que órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico.<sup>27</sup>

Como é um requisito formal essencial ao licenciamento ambiental para atividade de elevado potencial de impacto, o fato é que a importância desse instituto é tanta que, se a audiência pública solicitada não for realizada, é causa de anulação do processo de licenciamento. E mais, dependendo da complexidade do projeto, do grau de impacto e da área de influência do empreendimento, pode ser realizada mais de uma audiência pública, mas todas são condições *si ne qua non* para validação da licença ambiental que porventura venha a ser expedida, no caso de aprovação do EIA/Rima pelo órgão licenciador competente.

A norma jurídica cria o espaço para mobilização da sociedade, contudo a efetivação desse direito encontra diversos obstáculos de ordem política e social. Para Maria Luiza Machado Granziera,<sup>28</sup> em matéria ambiental, o fator político influencia positiva ou negativamente o sentido da sustentabilidade, pois depende do grau de cidadania da comunidade atingida pelos impactos do empreendimento. Assim, é o grau de interação e consciência política de uma comunidade que vai determinar se as decisões de caráter administrativo ambiental tenderão mais para os aspectos econômicos empresariais ou para os interesses da coletividade atingida no sentido da sustentabilidade econômica e ambiental. Em regiões carentes, com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o exercício efetivo da cidadania é bastante dificultado.

Analisando a participação popular nas audiências públicas, Severino Soares Agra Filho,<sup>29</sup> baseado numa pesquisa que abrangeu o universo de 20 Estudos de Impacto Ambiental, ressalta, dentre outras conclusões, que ocorre um total sentimento de frustração das pessoas

envolvidas devido a fatores, como linguagem inacessível do Rima, apesar de a norma exigir clareza e objetividade; o prazo exíguo para conhecimento dos problemas ambientais apresentados; a postura unilateral dos órgãos ambientais na defesa de suas opiniões.

A respeito da fase da consulta pública do EIA/Rima, José Carlos Barbieri<sup>30</sup> alerta para a possibilidade de a fase da consulta pública poder servir para fins políticos e economicamente ilegítimos, de um lado, com o objetivo de retardar o início da implantação do empreendimento, por parte de concorrentes desleais, ou, por outro lado, com o empreendedor manipulando grupos para defender um determinado projeto, sob o argumento da geração de empregos para cidade ou região, deixando passar ao largo as questões ambientais.

Essa conjuntura revela um caráter excludente que, juntamente com falhas de natureza estrutural e operacional nos procedimentos metodológicos dos estudos ambientais tornam as avaliações ambientais, em sua essência, justificativas para a adoção das medidas de mitigação dos impactos, sem levar em conta as particularidades do contexto ambiental em estudo, como afirma Paulo Victor Fernandes.<sup>31</sup> Dentre as particularidades mencionadas pelo autor, está a estrutura socioambiental da região que sofrerá o impacto, seus usos, costumes, tradições, potenciais econômicos, níveis de empregabilidade da população legal para assumir os possíveis empregos que surgirão, entre outras.

Por isso, é tão importante o olhar atento e consciente da comunidade atingida fazendo valer o direito de participação, garantido pelo ordenamento jurídico, e não se deixando levar por vantagens imediatas que no futuro possam gerar passivos socioambientais difíceis ou até mesmo impossíveis de serem revertidos.

## CONCLUSÃO

Sobre a efetividade da participação popular em institutos criados pela ordem democrática, para Samuel Huntington,<sup>32</sup> nos países de modernização tardia, a exemplo do Brasil, a igualdade política, expressa no direito à participação, desenvolveu-se numa velocidade muito superior a das instituições políticas, gerando, assim, fragilidades na realidade da prática democrática.

Ampliando esse conceito para a esfera da participação popular nas audiências públicas ambientais, podemos inferir que a fragilidade na qualidade da participação popular interfere diretamente no resultado do processo de participação popular no licenciamento ambiental. A ata gerada ao final da audiência pública ambiental, com seus anexos, servirá de base, juntamente com o Rima, para a análise e parecer final do licenciador, quanto à aprovação ou não do projeto conforme o Conama, de acordo com o art. 5º da Resolução Conama n.º 9/1987.

Assim, o diálogo entre os diversos atores sociais deve ser profícuo e em bases solidárias, atendendo ao caráter sistêmico da legislação. Dessa forma, as empresas que desejam se estabelecer em uma determinada área precisam aprimorar suas relações com as comunidades circunvizinhas, caso contrário, estarão na contramão do desenvolvimento sustentável. Embora, na prática, esse relacionamento seja incipiente, percebe-se claramente que o ordenamento jurídico dá espaço à participação dos interessados, em seus diversos instrumentos de gestão pública ambiental.

Todavia, não adianta ter o direito e não exercê-lo, por falta de oportunidade, desconhecimento ou inação. A causa ambiental exige, para tanto, um aprofundamento da democracia e do exercício da cidadania, que necessita para tanto da valorização das instituições democráticas cujo importante vetor é o acesso à educação de qualidade como bem nos ensinam José Rubens Morato Leite e Patrick Ayala.<sup>33</sup>

Para as comunidades exercerem o seu direito/dever de proteger o meio ambiente, faz-se necessária uma educação de qualidade e incluyente, que contemple os saberes tradicionais. Essa postura é fundamental para uma relação mais inclusiva, mesmo que os saberes sejam considerados, de acordo com o paradigma científico ortodoxo, exóticos ou pouco científicos.

Destarte, diante do caráter complexo da questão ambiental, sabemos que muitas respostas não se encontram em tratados científicos e sim na conversa com o homem da terra, na oitiva de suas tradições passadas através das gerações.

Por essa razão, defende-se aqui a ideia de que seja cada vez mais garantida, na elaboração do estudo ambiental, a inclusão dos saberes

tradicionais, como forma de contribuir e equalizar os dados, para um diagnóstico ambiental, colhidos de forma pontual, que podem não abranger informações suficientes, afinal, existem aspectos na natureza que muitas vezes só aparecem quando acompanhados por um tempo maior, o tempo da própria natureza, que, por vezes, não se enquadra nos padrões de medição que servem ao capital. Existem fenômenos que só podem ser interpretados por quem realmente mora e convive no local há anos ou décadas.

Enfim, o paradigma antropocêntrico é questionado em nossa época considerada pós-moderna, diante das novas descobertas científicas que discutem antigas certezas da ciência tradicional. A ciência jurídica (e mais particularmente, o Direito Ambiental) existe como norteadora para uma sociedade ambientalmente democrática e sustentável e aponta a integração das diversas formas de pensamento.

Reconhecemos, todavia, que a lei só se torna eficiente quando a sociedade amadurece no exercício da cidadania, pois, no ensinamento de Cristiane Derani, “[...] a norma é um instrumento que pode ser ou não utilizado. O fato de não ser preenchida não a descaracteriza como direito”.<sup>34</sup>

Portanto, reiteramos que, na implantação da democracia ambiental, o Estado deve garantir a operacionalização dos instrumentos que garantam ao cidadão o acesso à informação e à participação para que, de forma direta, possa fiscalizar e exercer os seus direitos, dentre os quais o de ter o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sabemos que os desafios para a construção de uma sociedade ambientalmente mais justa são muitos e, nesse sentido, a educação tem papel fundamental.

Os tempos mudaram e a sociedade brasileira do início século XXI, três décadas após o fim da ditadura militar, caminha, mesmo com as dificuldades e contrastes de um País em desenvolvimento, para um aprofundamento das práticas democráticas, decorrente da elevação nos níveis de educação, ainda que de forma mais lenta que desejável, em todos os planos. Com mais educação, aprimora-se a busca do desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado, defendido por Ignacy Sachs.<sup>35</sup> Somente a educação amplia a consciência da cidadania. Afinal, “[...] todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.<sup>36</sup>



Não resta dúvida de que no Brasil a participação popular nas audiências públicas ambientais, que tem sede constitucional, deve ser cada vez mais incentivada, divulgada e aprimorada dentro dos critérios da Racionalidade Ambiental que, em nosso entender e coadunados com Leff, constitui-se uma postura coletiva necessária para o novo milênio.

De qualquer forma, os processos sociais que garantem a participação da sociedade na gestão dos recursos naturais são garantias conquistadas após anos de aprendizado democrático, imprescindíveis para o desenvolvimento mais justo e sustentável. Resta saber quanto tempo teremos para alcançar a plena cidadania ambiental que contemple as diversas formas de pensar e de viver das presentes e futuras gerações.

## NOTAS

- 1 ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Comentários à Lei 6938/81. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- 2 SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável e sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- 3 LEFF, Enrique. **Saber ambiental**. Rio de Janeiro: Ed Vozes 2009. p. 84.
- 4 Idem. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2006.
- 5 LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- 6 MORIN, Edgar. **A religião dos saberes**: o desafio do século XXI. São Paulo. Bertrand Brasil, 2004.
- 7 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **AGENDA 21** Disponível em: <<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/Agenda21.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2012.
- 8 CÚPULA DOS POVOS. **Declaração Final da Cúpula dos Povos na Rio+20**. Disponível em <<http://cupuladospovos.org.br/2012/06/declaracao-final-da-cupula-dos-povos-na-rio20-2/>>. Acesso em: 14 ago. 2012.
- 9 VIEZZER, Moema L. **Depende de nós**: atores sociais que interferem no ambiente e qualidade de vida. Escola Parque - Parque Nacional do Iguçu. Ibama, 2005.
- 10 BARBOSA, Erivaldo Moreira. **Gestão de recursos hídricos da Paraíba**: uma análise jurídico-institucional, 2006. Tese (Doutorado em Recursos Naturais) - Centro de Tecnologia e Recursos Naturais / Universidade Federal de Campina Grande (CTRN/UFPG), Campina Grande, 2006. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=104536](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=104536)>. Acesso em: 2 ago. 2012.
- 11 CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). **Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 20 jul. 2012.
- 12 SÁNCHEZ, Luiz Henrique. **Avaliação de impacto ambiental**: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2006.
- 13 CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). **Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 20 jul. 2012.
- 14 Idem.

- 15 BRASIL. **Lei n° 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm)>. Acesso em: 16 ago 2012.
- 16 CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). **Resolução n° 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 16 ago. 2012.
- 17 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Rio Declaration on environment and development**. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>>. Acesso em: 1 ago. 2012.
- 18 PARLAMENTO EUROPEU. **Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente**. Disponível em: <<http://www.cada.pt/uploads/d98108f2-3272-3e31.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2012.
- 19 MARCATTO, Flávia Silva. **A participação pública na gestão de área contaminada: uma análise de caso baseada na Convenção de Aarhus**. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) Universidade de São Paulo (USP). Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6134/tde-15122006-110246/pt-br.php>>. Acesso em: 10. Ago. 2012.
- 20 BRASIL. **Constituição 1988. [da] República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Lex: Constituição Federal. Coletânea de Legislação de Direito Ambiental. 5. ed. rev., atual., ampl. Editora Revista dos Tribunais, 2006.
- 21 SACHS, Ignacy, op. cit.
- 22 MILARÉ, Édís; BENJAMIN, Antonio H. V. **Estudo prévio de impacto ambiental: teoria, prática e legislação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.
- 23 CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). **Resolução n° 09, de 3 de dezembro de 1987**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 20 jul. 2012.
- 24 MILARÉ, Édís, op. cit.
- 25 Idem, p. 389.
- 26 BRASIL. **Constituição (1988). [da] República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Lex: Constituição Federal. Coletânea de Legislação de Direito Ambiental. 5. ed. rev., atual., ampl. Editora Revista dos Tribunais, 2006.
- 27 BRASIL. **Lei n.º 1.0650, de 16 de abril de 2003**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.650.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2012.
- 28 GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.
- 29 AGRA FILHO, Severino Soares. **Os estudos de impactos ambientais no Brasil: uma análise de sua efetividade**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético). Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 1993.
- 30 BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial**. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva 2007.
- 31 FERNANDES, Paulo Victor. **Impacto ambiental: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.
- 32 HUNTINGTON, Samuel. P. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.
- 33 LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- 34 DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 211.
- 35 SACHS, Ignacy, op. cit.
- 36 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Lex: Constituição Federal. Coletânea de Legislação de Direito Ambiental, 5. ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

## REFERÊNCIAS

AGRA FILHO, Severino Soares. **Os estudos de impactos ambientais no Brasil: uma análise de sua efetividade**. 1993. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético). Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 1993.

ALMEIDA, Fernando. **O bom negócio da sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política nacional do meio ambiente: comentários à Lei n.º 6.938/81**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial**. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva 2007.

BARBOSA, Erivaldo Moreira. **Gestão de recursos hídricos da Paraíba: uma análise jurídico-institucional**, 2006. Tese (Doutorado em Recursos Naturais). Centro de Tecnologia e Recursos Naturais / Universidade Federal de Campina Grande (CTRN/UFPG), Campina Grande, 2006. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=104536](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=104536)>. Acesso em: 2 ago. 2012.

BRASIL. **Constituição (1988)**. [da] República Federativa do Brasil: Lex: Constituição Federal. Coletânea de Legislação de Direito Ambiental, 5. ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)> . Acesso em 20 jul 2012> Acesso em: 20 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 10.650, de 16 de abril de 2003.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.650.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2012.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio ambiente. **Resolução nº 01, de 3 de dezembro de 1986.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 09, de 3 de dezembro de 1987.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

CÚPULA DOS POVOS. **Declaração final da Cúpula dos Povos na Rio+20.** Disponível em: <<http://cupuladospovos.org.br/2012/06/declaracao-final-da-cupula-dos-povos-na-rio20-2>>. Acesso em: 14 ago. 2012.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico.** 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

FERNANDES, Paulo Victor. **Impacto ambiental:** doutrina e jurisprudência. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental.** São Paulo: Editora Atlas, 2009.

HUNTINGTON, Samuel. P. **A ordem política nas sociedades em mudança.** Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental:** a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

\_\_\_\_\_. **Saber ambiental.** Rio de Janeiro: Ed Vozes, 2009.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco. doutrina jurisprudência e glossário. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MILARÉ, Édís; BENJAMIN, Antonio H. V. **Estudo prévio de impacto ambiental**: teoria, prática e legislação. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

MORIN, Edgar. **A religião dos saberes**: o desafio do século XXI, São Paulo: Bertrand, Brasil, 2004.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem feita**: repensar a reformar, reformar o pensamento. 15 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **AGENDA 21**. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/Agenda21.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Rio Declaration on Environment and Development**. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>>. Acesso em: 1 ago. 2012.

PARLAMENTO EUROPEU. **Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente**. Disponível em: <<http://www.cada.pt/uploads/d98108f2-3272-3e31.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2012.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável e sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SÁNCHEZ, Luiz Henrique. **Avaliação de impacto ambiental**: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2006.

VIEZZER, Moema L. **Depende de nós: atores sociais que interferem no ambiente e qualidade de vida**, Escola Parque – Parque Nacional do Iguaçu, Ibama, 2005.

Artigo recebido em: 31-8-2012

Aprovado em: 26-11-2013

*Erika Araújo da Cunha Pegado*

Doutora em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG); mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte e professora do Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. Dep. de Recursos Naturais. Av. Sen. Salgado Filho 1559. CEP 59015000. Tirol. Natal – RN. E-mail: erika.pegado@ifrn.edu.br

*Erivaldo Moreira Barbosa*

Pós-Doutor em Educação pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); doutor em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG); mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); professor Adjunto III da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

UFPB - Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Unidade Acadêmica de Direito.

Rua Sinfrônio Nazaré, S/N  
Centro. CEP 58800-240. Sousa – PB.  
E-mail: erifat@terra.com.br