

**DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS LICENCIAMENTOS AMBIENTAIS:
para além da audiência pública***

SOCIAL PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL LICENSING:
in addition to the public hearing

Magno Federici Gomes**

Angélica Cristiny Ezequiel de Avelar Teixeira***

RESUMO

O equilíbrio necessário e paradoxal entre o desenvolvimento econômico, as atividades de exploração econômica do meio ambiente e a sustentabilidade já não é mais uma utopia, se faz essencial para a manutenção e sobrevivência das sociedades humanas. A discussão que se apresenta se faz presente na teoria, e no processo administrativo ambiental como garantidor da justeza das relações econômicas. Muito mais do que a doutrina, a sua aplicabilidade e o estudo de seus ritos procedimentais são mecanismos efetivos para a manutenção dos direitos individuais, para a sobreposição do coletivo e do social ao meramente econômico. O artigo requer aplicação do método dedutivo, de pesquisa bibliográfica e descritiva e objetiva identificar e analisar como os processos administrativos de controle prévio podem contribuir para uma efetiva tutela ambiental, mediante a participação social. Neste sentido, a aplicação e o respeito aos princípios da informação e da participação no Direito ambiental são de suma importância para a busca de uma nova ordem garantidora do Estado Democrático de Direito. Após analisados os dados, ficou evidenciado que os atuais mecanismos voltados para o controle prévio não são suficientes, em especial a mera realização das audiências públicas. Os atuais modelos econômicos são insustentáveis, sendo urgente desenvolver novos mecanismos e padrões que respondam com justiça aos desafios das desigualdades sociais, com harmonia nas

* Artigo recebido em: 31.01.2017

Artigo aceito em: 26.03.2017

FOMENTO: Trabalho financiado pelo Edital nº 05/2016 (Projeto nº FIP 2016/11173-S2) do FIP/PUC, resultante dos Grupos de Pesquisas (CNPQ): Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA) e CEDIS (FCT-PT).

** Pós-doutor em Direito Público e Educação pela Universidade Nova de Lisboa-Portugal. Pós-doutor em Direito Civil e Processual Civil, Doutor em Direito e Mestre em Direito Processual, pela Universidad de Deusto-Espanha. Mestre em Educação pela PUC Minas. Professor do Mestrado Acadêmico em Direito Ambiental e Sustentabilidade na Escola Superior Dom Helder Câmara. Professor Adjunto da PUC Minas e Professor Titular licenciado da Faculdade de Direito Arnaldo Janssen. Advogado Sócio do Escritório Moraes & Federici Advocacia Associada. Integrante dos grupos de pesquisa: Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA)/CNPQ-BRA, Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS)/FCT-PT e Núcleo de Estudos sobre Gestão de Políticas Públicas (NEGESP)/CNPQ-BRA. E-mail: federici@pucminas.br

*** Possui graduação em Engenharia Civil pela Fundação Mineira de Educação e Cultura - Universidade FUMEC (1990) e graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas (2007). É especialista em Gestão Ambiental pela PUC Minas (1998). Atualmente cursa Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na Escola Superior Dom Helder Câmara (previsão de defesa em 12/2016) é professora assistente II da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais atuando na Graduação e Pós-graduação. Foi consultora da Winners Consultores Associados Ltda. E-mail: angelicaezequiel@hotmail.com

relações entre as partes interessadas, pautadas na cooperação, transparência e na publicidade dos processos, que neste contexto é uma condição a ser buscada e resguardada, para que se construa uma sociedade mais equânime e sustentável.

Palavras-chave: Participação social; Controle prévio; Meio ambiente; Direito ambiental; Desenvolvimento econômico.

ABSTRACT

The necessary and paradoxical balance between economic development, economic exploitation activities of the environment and sustainability is no longer a utopia, it is essential for the maintenance and survival of human societies. The discussion that is presented is present in the theory, in speech and environmental administrative process as a guarantor of the correctness of economic relations. Much more than the doctrine, its applicability and the study of their procedural rites are effective mechanisms for the maintenance of individual rights to the overlap of the collective and social to the merely economic. The article requires application of the deductive method, bibliographic and descriptive and objective research and aims to identify and analyze the administrative procedures of prior control may contribute to effective environmental protection. In this sense the application and respect for the principles of information and participation in environmental law, is of paramount importance to the search for a new order guarantor of the Democratic Law State. After analyzing the data it was evident that the current mechanisms to address the previous control is not enough, since the public hearings. Current economic models are unsustainable and urgent to develop new mechanisms and standards to respond with justice to the challenges of social inequalities, with harmony in relations between stakeholders, guided by the cooperation, transparency and publicity of the processes, which in this context is a condition to be sought and protected, in order to build a more equitable and sustainable society.

Keywords: Social participation; Prior control; Environment; Environmental law; Economic development.

INTRODUÇÃO

A sustentabilidade como elemento central e estruturante das políticas públicas a favor do equilíbrio e proteção do meio ambiente, se torna imperativa no contexto do desenvolvimento da atividade econômica. A elaboração de leis, programas e metodologias capazes de integrar diversos atores (público e privado), quais sejam, governos, agentes econômicos e as demais instituições não governamentais são crescentes neste contexto ambiental.

A intenção de promover o desenvolvimento sustentável como um alicerce da tutela ambiental e para a efetividade de um Direito ambiental exige grande parcela dos esforços do Estado e da sociedade civil, demandando um novo modelo de desenvolvimento econômico que consiga articular e organizar uma estrutura legal que comporte uma atuação mais dinâmica na condução de todos os agentes envolvidos rumo à responsabilidade socioambiental e econômica. Para possibilitar a qualidade ambiental e a sustentabilidade por meio de um licenciamento ambiental, essas considerações visam implementar nas organizações modernas medidas e ações que resultem na inserção de mecanismos legais de utilização racional e equilibrada dos recursos naturais. Esse é um dos instrumentos de controle da Administração Pública sobre as atividades econômicas potencialmente degradantes.

Para tanto, se faz necessária a participação e controle social dos agentes envolvidos - Estado e pessoas físicas e jurídicas, para que se garanta principalmente aos afetados, individualmente ou reunidos em grupos, os seus direitos básicos. Direitos estes, como por exemplo, o acesso à informação em matéria ambiental e seus mecanismos, tanto no tocante a viabilidade, autorização e instalação das atividades, como no seu processo de funcionamento e nos possíveis impactos ambientais e danos decorrentes das mesmas.

Pretende-se com este artigo responder o seguinte questionamento: a incidência dos princípios da informação e da participação em processos de controle prévio, em procedimentos administrativos ambientais, pode evitar e eventualmente mitigar os impactos ambientais negativos de forma preventiva e resolutive? Na possibilidade de isso ser possível, deve-se refletir sobre a atividade econômica e a sua relação com a natureza

e o homem numa visão mais moderna, bem como os atuais meios de participação nos licenciamentos ambientais.

Desse modo, o objetivo geral do estudo é analisar se o licenciamento ambiental de controle prévio pode contribuir de forma efetiva para o exercício da participação social em relação ao meio ambiente. Portanto, se faz necessário evidenciar se o respeito aos dispositivos constitucionais de garantia de direitos, envolvendo o princípio da ampla informação e o princípio da participação popular, assim como as posições doutrinárias normativas, estão presentes enquanto controle da atividade econômica exercida sobre recursos naturais nesses procedimentos administrativos que tramitam atualmente.

Neste sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) ressaltou de forma explícita que o meio ambiente está elevado a categoria de direito fundamental, promovendo uma nova ordem de proteção jurídica, consubstanciando críticas reflexivas na aplicação do desenvolvimento sustentável.

Para abordar a situação da participação social no licenciamento ambiental e suas implicações na exploração econômica, utilizou-se o método científico dedutivo que, por meio da pesquisa bibliográfica e descritiva. Pretendeu atingir o objeto de estudo, partindo de uma análise geral do tema para uma análise específica, com perspectiva de abstrair se a relação investigada se confirmava ou não.

Para o desenvolvimento do texto foram utilizados alguns critérios de estruturação do conteúdo e forma de apresentação do mesmo, para que, em uma linguagem acessível, se pudessem compreender com clareza os temas expostos nos itens desenvolvidos. Não se configura nesse trabalho a possibilidade de esgotamento do tema apresentado e sim fazer uma análise da participação social no licenciamento ambiental como instrumento de controle das atividades econômicas que podem causar danos ao meio ambiente.

Assim, a pesquisa foi dividida em três partes. No primeiro instante, destaca-se a importância do desenvolvimento no âmbito geral e o Direito ambiental, visando estabelecer o vínculo existente entre os mesmos, focando os princípios da participação e da informação. No segundo momento, serão analisados o desenvolvimento econômico e sua relação com a sustentabilidade e meio ambiente, restringindo à abordagem no tocante a necessidade de um novo olhar ante a exploração de recursos e atividade econômica que enseja externalidades negativas e causa desequilíbrio ambiental. E, por fim, será abordado

o licenciamento ambiental como instrumento de controle das atividades econômicas e proteção ambiental, junto aos processos de exploração econômica utilitarista individual, em detrimento dos aspectos naturais; pontuando, notoriamente a participação social e o acesso à informação.

2 ASPECTOS GERAIS DO DIREITO AMBIENTAL

No que se refere ao desenvolvimento de uma atividade com sustentabilidade ambiental, pode se utilizar o Direito ambiental como referência para melhor compreensão da questão ambiental. Neste sentido, cabe focar a proteção da natureza e o combate à poluição, esta amparada pelo Direito ambiental, já que possui regras jurídicas destinadas para este fim. Insurge, então, a necessidade de buscar adjutório para a proteção do meio ambiente, tendo em vista que este se integra a fatos econômicos e modernos da sociedade, em relação às atividades humanas.

O desenvolvimento econômico deve ocorrer em congruência com o desenvolvimento ambiental¹. O Direito ambiental é um direito de gestão, pois deve decidir o risco de agressão ao meio ambiente. A questão ambiental não é só uma questão do Estado enquanto política, mas também uma questão da sociedade. O Estado aparece como extensão social, e os titulares dos direitos ambientais e culturais são os cidadãos. O Estado deve executar a lei e com base no ordenamento jurídico, pode-se explicitar o que vem a ser o Direito ambiental, como, um:

Conjunto de princípios e regras impostos, coercitivamente, pelo Poder Público competente, e disciplinadores de todas as atividades direta ou indiretamente relacionadas com o uso racional dos recursos naturais (ar, águas superficiais e subterrâneas, águas continentais ou costeiras, solo, espaço aéreo e subsolo, espécies animais e vegetais). Alimentos e bebidas em geral, luz, energia, bem como a promoção e proteção dos bens culturais (de valor histórico, artístico, arquitetônico, urbanístico, monumental, paisagístico, turístico, arqueológico, paleontológico, ecológico, científico), tendo por objeto a defesa preservação do patrimônio ambiental (natural e cultural) e por finalidade e incolumidade da vida em geral, tanto a presente como a futura (CUSTÓDIO, 1996, p. 58).

Complementa o conceito, Silva (2011), afirmando que:

¹ Para analisar a ideia de desenvolvimento econômico em contraposição ao desenvolvimento sustentável e estudar um caso concreto, ver: BIZAWU; GOMES, 2016, p. 18-21.

O Direito ambiental é hoje um ramo do Direito Público, tal é a forte presença do Poder Público no controle da qualidade do meio ambiente, em função da qualidade de vida concebida como uma forma de direito fundamental da pessoa humana; especialmente o é o Direito Ambiental Constitucional (SILVA, 2011, p. 43).

Este se dá através de um complexo de princípios e normas coercitivas, que visam para as presentes e futuras gerações, a sustentabilidade. Dessa forma, uma das questões fundamentais para o Direito ambiental hoje se delinea em como harmonizar o desenvolvimento econômico com a proteção ao meio ambiente, colaborando com o crescimento econômico sem que para isto os recursos naturais ou ecológicos sejam colocados em risco. O Direito ambiental pressupõe melhorar e aperfeiçoar esta relação, já que está em constante evolução, desenvolvimento e em expansão. Destaca-se a Declaração do Meio Ambiente em 1972, em Estocolmo, que contribuiu com a elaboração de 26 princípios de Direito ambiental (CONFERÊNCIA MUNDIAL DO MEIO AMBIENTE, 1972, internet).

Importante ressaltar que, posteriormente, evidenciam-se os reflexos que este evento teve, influenciando na concepção e elaboração do capítulo do meio ambiente na CRFB/1988 pelo poder constituinte. Nesse mesmo sentido descreve Silva (2011):

A Declaração de Estocolmo abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental entre os direitos sociais do homem, com sua característica de direitos a serem realizados e direitos a não serem perturbados (SILVA, 2011, p. 71-72).

A percepção de que o meio ambiente é abrangente e compreende aspectos diversos, requer entender que o mesmo deva ser analisado a partir de uma ótica plural, e como bem jurídico e bem de uso comum do povo, promova o desenvolvimento equilibrado. Nesse sentido, abordar-se-á a importância do princípio da informação e do princípio da participação que se apresenta no Direito ambiental.

A respeito dos princípios, breves considerações devem ser feitas, já que o campo do Direito e a sua aplicação possui várias fontes como as leis, jurisprudência, doutrinas, costumes, convenções e, inclusive, princípios. Vale dizer que a aplicação do Direito “depende precisamente de processos discursivos e institucionais sem os quais ele não se

torna realidade” (ÁVILA, 2006, p. 24) e para o autor, qualquer artigo e dispositivo legal devem ser interpretados em conjunto com o princípio da proporcionalidade e o princípio da razoabilidade. Segundo Padilha (2012):

O estudo da Teoria dos Princípios nos revela a importância do lugar que ocupam os “princípios” no sistema jurídico moderno, enquanto normas de grande relevância que expressam ideais morais, compondo um modelo de sistema em que as normas jurídicas se expressam por meio de princípios e regras e se aplicam por meio de um procedimento (PADILHA, 2012, p. 159).

O estudo se dirige aqui, em especial, aos princípios da participação e informação, dado que a efetividade dos mesmos vem a ser um mecanismo importante na busca pelas soluções ambientais que se apresentam no contexto da sociedade e do exercício das atividades econômicas que geram impactos ambientais. A responsabilidade de preservar e proteger o meio ambiente são da sociedade, à medida que é de “todos” o direito ao meio ambiente equilibrado.

O princípio 10, previsto na Declaração do Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de 1992, traz que:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, internet).

Deve-se se destacar que a participação sem informação não possui efetividade, e sim concretude de mera formalidade e rito procedimental a ser cumprido. A informação deve ser transmitida de forma a desempenhar mudança no processo educacional da coletividade, e por seguinte, possibilitar que as mesmas venham a se pronunciar sobre a matéria apresentada como descreve o princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992. Logo, o direito e dever de participação da sociedade na tutela ambiental e o direito a informação, devem ser aplicados para que a coletividade tenha resguardado o direito

fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse sentido, o direito à vida está intimamente ligado ao meio ambiente sadio, como afirma Costa (2010): No Brasil, não há dúvida de que o meio ambiente é considerado um direito fundamental, porque, qualquer interpretação contrária não encontrará amparo. A própria Constituição Federal, em seu art. 225, dispõe que “todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Portanto, fala de ‘todos’ e de cada ‘um’. Sendo assim, o indivíduo tem o direito fundamental e subjetivo a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (COSTA, 2010, p. 76).

Ante os aspectos abordados, se torna oportuno ajustar às atividades econômicas, consideradas essenciais à qualidade de vida, com o usufruto dos recursos naturais de forma equilibrada, sensata, e proteção ao meio ambiente, sem, contudo destruir a natureza, ou seja, obtendo a sustentabilidade.

3 CARACTERIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

A definição de meio ambiente, no Direito brasileiro foi estabelecida pela Lei nº 6.938/1981 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, que diz ser “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981). Nota-se que este conceito não alcança todos os bens jurídicos protegidos. É imprescindível que esteja presente nesta concepção também os aspectos naturais, artificiais e humanos, assim como esses interferem na natureza e como a mesma funciona, já que tudo está inter-relacionado. Esclarecendo, “a definição despreocupa-se de rigores e eventuais controvérsias científicas para servir aos objetivos da Lei: é a delimitação do conceito ao campo jurídico” (MILARÉ, 2011, p. 145).

A CRFB/1988 explicita em seu art. 225, que o meio ambiente é “[...] 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 [...]” (BRASIL, 1988). Tendo em vista a amplitude do conceito de meio ambiente, vale ressaltar as afirmações trazidas por Miranda (2006) sobre o tema:

Com efeito, hodiernamente torna-se cada vez mais difícil separar o natural do cultural, até mesmo porque é sabido que são pouquíssimos os lugares na Terra

que têm escapado ao impacto da atividade humana. Desde os tempos pré-históricos até a época moderna, pouco resta da superfície da Terra que não tenha sido afetado pelas atividades humanas, razão pela qual a identificação de áreas absolutamente naturais está cada vez mais rara.

[...]

Por isso, para os fins protecionais, a noção de meio ambiente é muito ampla, abrangendo todos os bens naturais e culturais de valor juridicamente protegido, desde o solo, as águas, a flora, a fauna, as belezas naturais e artificiais, o ser humano, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico, monumental, arqueológico, espeleológico, paleontológico além das disciplinas urbanísticas contemporâneas (MIRANDA, 2006, p. 13).

Nessa mesma trajetória vale ressaltar que o entendimento quanto à conceituação e caracterização do meio ambiente foi ampliado por ser complexo. Didaticamente, para fins de estudos do mesmo e de suas implicações com as atividades relacionadas, se têm a divisão do meio ambiente em: meio ambiente natural ou físico (art. 25, § 1º, da CRFB/1988), meio ambiente artificial (arts. 21, inciso XX, 182 e ss. e 225, da CRFB/1988), meio ambiente do trabalho (arts. 7º, inciso XXII; 200, inciso VIII, da CRFB/1988) e meio ambiente cultural (arts. 215 e 216 da CRFB/1988), definidos na CRFB/1988, segundo Fiorillo (2011, p. 72).

Nesse contexto, o conceito evoluiu levando em consideração outros aspectos, como o histórico e o social, repercutindo no homem a necessidade de sobrevivência e garantia da sua existência e como esse se relaciona com a natureza na busca por um desenvolvimento econômico sustentável. Onde este desenvolvimento possa contribuir na construção de sua identidade, tanto no aspecto do indivíduo, quanto como parte de uma comunidade. Desta maneira, pretende-se alinhar o desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente, como apregoam Leuzinger e Cureau (2013):

[...] a CF/1988, tutelando um ambiente sadio, procura compatibilizar os ideais de desenvolvimento econômico com a necessidade de preservação da natureza. Desse modo, enquanto o desenvolvimento nacional constitui um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, II, CF/1988), a defesa do meio ambiente elevou-se à categoria de princípio que deverá reger a atividade econômica, conforme dispõe o inciso VI do art. 170 da Constituição Federal. Além disso, no *caput* do art. 225, determina ao Estado e à coletividade o dever de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, conferindo, assim, a base constitucional à implementação da sustentabilidade, conceito ainda mais largo do que o de desenvolvimento sustentável (LEUZINGER; CUREAU, 2013, p. 7-8).

Salienta-se que a sustentabilidade requer um despertar e tomada de consciência,

no âmbito das ações dos entes público e privado, no tempo presente, quanto no futuro. Para tanto, essas reflexões perpassam o campo do individual e se estendem ao coletivo, numa dimensão que vai além da social, econômica, ambiental e humana, pois considera também a perspectiva ética e filosófica da sustentabilidade.

A desinformação, a falta de consciência dos riscos ambientais, e as frustrações devido à omissão do Poder Público tem ligação com determinantes socioeconômicas, políticas, educacionais e culturais. Oportuno dizer que se faz necessário a integração quanto às formas de atuação do Estado e da sociedade nos processos de desenvolvimento das atividades econômicas para que se obtenha a sustentabilidade. Corroborando, Milaré (2011) confirma:

Com efeito, o crescimento ou desenvolvimento socioeconômico deve portar-se como um instrumento, um meio eficaz para subsidiar o objetivo social maior. Neste caso, as atividades econômicas não poderão, de forma alguma, gerar problemas que afetem a qualidade ambiental e impeçam o pleno atingimento dos escopos sociais (MILARÉ, 2011, p. 186).

Assim, fica evidente a importância que o homem deve dar e agir no tocante a proteção do meio ambiente, numa harmonia. Os indivíduos não são donos da natureza, são partes dela e, portanto, coresponsáveis pela manutenção do equilíbrio ecológico. Cabe ressaltar que toda a busca pelo desenvolvimento sustentável deve ser pautada na sustentabilidade.

Portanto, cabem às corporações o exercício da atividade econômica e ao Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica e do uso adequado e responsável do meio ambiente, proporcionando o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável. Por meio de normas, o Estado intervém para obter um novo equilíbrio diferente do equilíbrio natural, ou seja, interfere na realidade.

Nesse sentido, os desafios da sustentabilidade e a sua construção persistem cabendo ao Estado assegurar a proteção da natureza e dos recursos naturais. Para tanto, faz-se necessário a introdução de mecanismos de controle e de proteção ambiental que vislumbrem e contemplem as atividades econômicas.

4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ACESSO À INFORMAÇÃO NOS LICENCIAMENTOS AMBIENTAIS

O licenciamento ambiental foi instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938/1981 no âmbito federal, sendo a mesma considerada como marco regulatório de proteção e preservação do meio ambiente. O licenciamento é importante instrumento da Administração Pública no exercício e controle das atividades econômicas, assim como a avaliação de impactos ambientais.

No que tange ao conceito do licenciamento ambiental, o art. 1º, inciso I, da Lei Complementar (LC) nº 140/2011, diz ser: “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (BRASIL, 2011)².

Destaca-se que, como procedimento administrativo, o licenciamento ambiental é uma ferramenta fundamental de proteção ambiental e, portanto, para que a tutela ambiental ocorra, torna-se imperativo o acesso à informação e participação social nos processos administrativos de controle prévio, ou seja, “aqueles destinados ao controle prévio da atividade potencialmente degradante [...]” (NIEBUHR, 2014, p. 203). Portanto, deve o licenciamento ambiental ser publicizado para as atividades que causam ou não significativos impactos ambientais.

A Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 237/1997, em seu art. 3º, estabelece que:

Art. 3º da Resolução do CONAMA nº 237/1997. A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual se dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação. Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento (BRASIL, 1997).

² Para aprofundamento no procedimento administrativo de licenciamento, ver: FARIAS (2013).

No tocante a definição de significativa degradação ambiental, percebe-se que não há um conceito legal, podendo sim dizer que se situa na esfera do indeterminado. O termo “significativo” é de grande subjetividade. Neste contexto, ainda é possível desenhar o que se denomina Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). É um estudo detalhado e complexo, exigido para as atividades que sejam consideradas capazes de causar significativo impacto ambiental. Neste quesito as atividades que demandarem por licenciamento ambiental caso causem degradação ambiental e significativa degradação ambiental, estarão sujeitas a elaboração do EIA/RIMA, ou seja, nem todo licenciamento ambiental precisa de EIA/RIMA e às vezes o estudo a ser realizado poderia ser um plano de controle ambiental (PCA). Ao contrário, parece ser o que determina a Resolução CONAMA nº 001/1986, que estabelece as diretrizes gerais do instrumento de avaliação de impacto ambiental, pois essa parece instruir e dar a impressão ser o EIA/RIMA o único tipo de licenciamento ambiental.

Assim o art. 3º da Resolução CONAMA nº 237/1997 abarca um número exemplificativo de atividades que estão subjugadas ao licenciamento ambiental, porém não condiciona o licenciamento à realização do EIA/RIMA (ALTERAR TEXTO). Não se pode presumir que as atividades inseridas no Anexo I da referida norma trazem um caráter de potencialidade e significativa degradação ambiental. Porém, deve-se ter o cuidado de não interpretar erroneamente o art. 3º, parágrafo único, da Resolução CONAMA nº 237/1997. Poderá ser dispensado o EIA, desde que a atividade em análise não seja capaz de causar significativa degradação ambiental ficando o órgão ambiental competente, sujeito ao questionamento em juízo, pela tomada de decisão, podendo incidir sobre o mesmo a responsabilidade civil por omissão e o crime do art. 67 da Lei dos Crimes Ambientais, Lei nº 9.605/1998.

Outro ponto a ser verificado é a observância do quesito da publicidade ser respeitado quanto ao conteúdo do EIA/RIMA. O que deve ser guardado é a transparência e não o sigilo, devendo estar acessível a todos que queiram e tenham interesse em seu conteúdo. É de fundamental importância na legislação ambiental o princípio da publicidade. Esta previsão se encontra de acordo com o art. 10, § 1º, da Lei nº 6938/1981, visto também de que a publicidade decorre da garantia constitucional do acesso à informação.

O art. 225, § 1º, inciso IV, da CRFB/1988, determina ao Poder Público a obrigação de dar publicidade ao estudo prévio de impacto ambiental. Diante disso, o art. 3º da Resolução CONAMA nº 237/1997 dispõe que ao EIA/RIMA “[...] dar-se-á publicidade, garantida à realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação” (BRASIL, 1997) por meio das quais se busca “[...] expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito” (BRASIL, 1987), como estabelece o art. 1º da Resolução CONAMA nº 009/1987, publicada no Diário Oficial da União em 5 de julho de 1990.

Passa-se à análise da audiência pública que não é obrigatória, mas se determina a realização de audiência pública, nos casos exigidos por lei, com o propósito de dar publicidade ao projeto. O procedimento da audiência pública é tratado no art. 2º da Resolução CONAMA nº 009/1987 e reitera-se que o mesmo se dá com a participação pública na fase inicial. Interessante exemplificar que na Administração Pública do Município de Belo Horizonte, Minas Gerais, o entendimento é que, exigido o EIA/RIMA, há a obrigatoriedade de se realizar a audiência pública. De acordo com o art. 2º da Resolução CONAMA nº 009/1987 o órgão ambiental realizará audiência pública quando avaliar necessário; por pedido de entidade civil; requerimento por 50 ou mais cidadãos; por solicitação do Ministério Público.

Nesse sentido, a finalidade da audiência pública passa pelo instituto da comunicação e diálogo que se faz entre os interessados a respeito da atividade econômica a ser licenciada, ou seja, a população, o empreendedor e a Administração Pública. A sociedade, então, tem o poder de opinar e influenciar no tocante a viabilidade do empreendimento com a sua participação, desde que com a informação adequada para que esta seja efetiva, e com o intuito de legalizar e legitimar o licenciamento ambiental. “Destaca-se que as decisões deverão ser realizadas considerando a isonomia entre os participantes” (CHRISTMANN, 2013, p. 119).

Há que se observar que existe uma limitação no objetivo da audiência pública, pois quando da sua incidência percebe-se, na prática, que a mesma se tornou mero instrumento de transmissão de dados sobre a atividade a ser desenvolvida. Outro ponto que se evidencia é o resultado da audiência pública influenciar ou não a decisão da

Administração Pública, já que a ata da reunião-audiência pública serve apenas de base, mais o RIMA, para a apreciação e anuência quanto à aprovação ou não do projeto, quando entender ser a mesma de caráter deliberativo e não consultivo.

No entanto, vale dizer que os resultados da audiência pública devem ser considerados na motivação da Administração Pública, na tomada de decisão quanto à aprovação do empreendimento. Nesse sentido, Machado (2012) relata que “de nada adiantaria serem previstos comentários que não fossem suficientemente sopesados e respondidos” (MACHADO, 2012, p. 311).

Contudo, há que se considerar que as audiências são custosas e podem ensejar no desvirtuamento das informações, tanto do empreendedor, quanto dos participantes afetados e contrários ao empreendimento. Assim, descreve Niebuhr (2014):

[...] quando se está diante de um processo administrativo que tem justamente o propósito de avaliar os efeitos da atividade sobre o ecossistema para que a avaliação alcance os resultados pretendidos, é indispensável levar em consideração toda informação disponível sobre tal atividade. Reitera-se que não é suficiente a previsão de mecanismos de comando e controle para forçar do titular da pretensão a apresentar informações fidedignas da atividade. É necessário também criar um ambiente institucional que premie condutas cooperativas do titular da pretensão.

[...]

Ademais, a audiência pública é apenas uma dentre diversas ferramentas de participação popular. Ela sequer pode ser considerada a melhor e mais eficiente. Pelo contrário, são notórias as deficiências do instituto da audiência pública para realizar o propósito de informar e permitir a colaboração de particulares na execução de medidas de controle e prevenção ambiental (NIEBUHR, 2014, p. 211).

Infere-se que os processos administrativos ambientais de controle prévio devem ser sustentados na base da cooperação e integração entre os interessados envolvidos. Isso requer que as propostas das atividades sejam analisadas sobre diferentes aspectos e critérios ambientais pelo empreendedor, pelo agente administrativo, e a coletividade. É o que propõe o modelo holandês, que tem a sua sustentação nos pilares da cooperação e negociação entre o Estado, e a sociedade civil, numa força tarefa conjunta de proteção ambiental e resolução de conflitos de interesses em favor do meio ambiente. Parte pela lógica de que os atores cada qual na sua esfera de atuação (regulamentação, fiscalização, tutela ambiental), sejam esses privados e públicos são responsáveis pelas tomadas de decisões mais coerentes quando da aprovação de uma determinada atividade econômica.

Importante ressaltar, que nem sempre a Administração Pública tem melhor conhecimento técnico sobre o desempenho de uma atividade e observância adequada a uma proteção ambiental, sendo necessário para a efetividade desta proteção mais do que fórmulas prontas e modelos prontos baseados em atividades já implementadas. Assim, podemos dizer que o modelo holandês prima por analisar a atividade no caso concreto, papel desempenhado tanto pelo ente público e privado em negociação, rumo as melhores soluções ambientais.

Nesse sentido, Niebuhr (2014) destaca que “o que é mais importante, entretanto, é perceber que o pressuposto da cooperação atinente aos afetados vai muito além da participação em audiências públicas” (NIEBUHR, 2014, p. 209).

Assim, o exercício da cidadania participativa, a fim de assegurar a preservação do meio ambiente, deve se embasar numa atuação preventiva e, portanto, em um efetivo controle social. Dessa forma, outros mecanismos de atuação participativa em atividades econômicas, além das audiências públicas, podem estar presentes, como exemplo a consulta pública via internet por qualquer pessoa aos processos administrativos ambientais, participação em fórum de debate online para discussões, input, reuniões, explicações e informações antecipadas quando houver dados técnicos para esclarecimento prévio dos interessados. Os registros de documentos e análises efetuadas devem ser abertos para todos na internet e a tomada de decisões de fórum público. Esses instrumentos propiciam a coletividade uma participação em momento real e instantâneo, tornando célere o procedimento.

O que pode trazer uma reorganização de poder e autoridade são a informação e educação ambiental somada às políticas ambientais eficientes com acesso à participação e transparência na gestão dos problemas ambientais. Uma ética ecológica exige também uma mudança de atitude individual e na regulamentação legal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se questionar sobre as interfaces entre meio ambiente e o homem, na exploração de recursos naturais, deve-se incluir neste processo um posicionamento e desenvolvimento de novas ações que permitam a melhoria desta relação. O modelo atual

de desenvolvimento não responde favoravelmente às críticas que a este se faz, gerando um conflito social.

Limites impostos devem ser observados para conter os anseios desenfreados em busca de um crescimento econômico inexorável que não recrie alternativas de construção de um novo modelo de desenvolvimento que possibilite o equilíbrio sustentável do planeta. Urge então a necessidade de atuação do Poder Público como agente importante para conciliar os interesses de vários atores, quer no campo social, econômico e ambiental, principalmente no desenvolvimento de um novo modelo econômico que leve em consideração o equilíbrio da natureza e o homem.

No contexto dos processos administrativos ambientais de controle prévio, a discussão perpassa necessariamente pelo respeito e manutenção dos princípios da participação e da informação em todas as suas esferas, seja no pedido inicial de licenciamento até a licença ou autorização final dos direitos de exploração. Assim, estes princípios poderão auxiliar efetivamente na mitigação dos impactos ambientais negativos de forma preventiva e resolutiva, visando inclusive diminuir as desigualdades sociais e as externalidades negativas do empreendimento. Este objetivo, porém, não é alcançado apenas com a utilização dos ritos tradicionais, como as audiências públicas, mas sim com a incorporação de novas tecnologias de comunicação que o viabilizem. Como os procedimentos não são céleres e o seu acesso não é facilitado a todos, percebe-se que a obediência aos princípios supracitados se reduz apenas ao cumprimento de normas que não se tornam eficazes por não serem totalmente efetivadas pela Administração Pública, devido à ausência de vontade política, de fiscalização e sanção efetiva.

Tal objetivo abrange não só a utilização destes mecanismos como também pela institucionalização do pressuposto da cooperação, negociação e consensualidade entre os atores envolvidos, como nos moldes do modelo holandês, bem como pela busca e garantia de uma educação ambiental que crie um ambiente propício ao raciocínio discricionário, informativo e transformador que permita a garantia dos direitos.

Um fator importante na superação dos conflitos entre os atores envolvidos na aplicação do Direito ambiental que hora se apresentam é o despertar de uma consciência ambiental, pressuposto básico para a criação e o desenvolvimento, nas novas gerações, de princípios e valores que possam nortear o comportamento dos indivíduos e de suas

sociedades, no intuito de solucionar problemas socioambientais e construir um caminho para o desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BIZAWU, Kiwonghi; GOMES, Magno Federici. Oil exploitation at Virunga park as a threat to the environment and to endangered animal species. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p. 11-29, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/897>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução Conama nº 001, de 23 janeiro de. 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 fev. 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 27 maio. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução Conama nº 009, de 03 dezembro de. 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 jul. 1990. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: 27 maio. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução Conama nº 237, de 19 dezembro de. 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, de 19 dez. 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 27 maio. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 27 maio 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 dez. 2011. Fixa normas nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei

nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, 09 dez. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 27 maio. 2016.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 27 maio. 2016.

BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 27 maio. 2016.

CHRISTMANN, Luiza Landerdahl. Democracia deliberativa e participação popular no licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC: desafios e possibilidades. **Veredas do Direito**, Belo horizonte, v. 10, n. 20, p. 111-145, jul/dez. 2013.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - ECO 92. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 27 maio. 2016.

CONFERÊNCIA MUNDIAL DO MEIO AMBIENTE – Estocolmo. **Declaração da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/estocolmo.doc>>. Acesso em: 27 maio. 2016.

COSTA, Beatriz Souza. A proteção do patrimônio cultural como um direito fundamental. In: REZENDE, Elcio Nacur; STUMPF, Paulo Umberto (Coord.). **Temas de Direito ambiental e desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte: O Lutador, 2010. Cap. 3, p. 65-88.

CUSTÓDIO, Helita Barreiro. Legislação ambiental no Brasil. **Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial**. São Paulo, n. 76, p. 56-71, abr./jun. 1996.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LEUZINGER, Marcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente:** a gestão ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Tutela do patrimônio cultural brasileiro:** doutrina, jurisprudência, legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Processo administrativo ambiental.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

PADILHA, Norma Sueli. A leitura principiológica do direito do trabalho na nova hermenêutica constitucional: uma análise de colisão de valores frente à súmula n. 331 do TST. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, v. 78, n. 02, p. 153-181, abr./jun. 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional.** 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.