



PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO EM LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO FATOR PREVENTIVO DE IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS

Sandy Rodrigues Faidherb*
Aianny Naiara Gomes Monteiro**

Resumo:

O artigo tem como propósito discutir sobre o princípio da participação popular no licenciamento ambiental, buscando identificar a melhor concepção deste princípio no procedimento administrativo e o melhor momento a ser utilizado para que se fale em possibilidades de prevenção de danos ambientais. Por meio de revisão bibliográfica, faz-se um paralelo entre o conceito de participação popular no direito ambiental e a melhor forma de expressão desta para o avanço da democracia. Como conclusão, entende-se que, para evitar os danos socioambientais há de se buscar o momento propício para a participação popular que seria a elaboração do Termo de Referência.

Palavras chaves: Participação. Democracia. Termo de referência. Impactos socioambientais.

PRINCIPLE OF POPULAR PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL LICENSING AS PREVENTION FACTOR OF SOCIAL AND ENVIRONMENTAL DAMAGES

Abstract:

The article aims to bring the discussion about the principle of popular participation in environmental licensing, trying to identify what would be the best conception of this principle in the administrative procedure and the best time to be used for prevention of environmental damage. Through a literature review, is made a parallel between the concept of popular participation in environmental law is and what is the best form of expression for the advancement of democracy. In conclusion, the best moment to avoid social and environmental damage and use the popular participations is the elaborations of the Term of Reference.

Key words: Participation. Licensing. Democracy. Term of reference. Social and environmental impacts.

1. INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental¹ é um procedimento administrativo conduzido pelo poder público, prévio à serviços, obras e empreendimentos que possam causar impactos ao meio

* Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Advogada e professora em Direito Administrativo e Constitucional. E-mail: adv.faidherb@gmail.com.

** Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestra em Agricultura Familiar e Desenvolvimento Sustentável pelo Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas, ambos pela Universidade Federal do Pará. Advogada. E-mail: aiannymonteiro@yahoo.com.br





ambiente. As irregularidades identificadas nestes procedimentos apresentam-se desde os primeiros atos que o compõem, com os primeiros instrumentos administrativos, e é quando também a afronta aos direitos humanos se inicia e assim o prosseguimento de situações desastrosas ao meio ambiente ocorrem.

Por esse motivo, a participação popular deve se dar em todo o procedimento do licenciamento e é de suma relevância, uma vez que o destino das pessoas atingidas por algum tipo de impacto será determinado a partir da concessão das licenças², em meio a um complexo que envolve a relação natureza/ser humano.

Não obstante, ainda é mais importante compreender que o problema da ausência de participação nos processos decisórios, principalmente em projetos de grande porte, possui consequências ainda mais profundas quando há um desrespeito desse princípio antes mesmo da primeira licença do procedimento – a licença prévia.

Por isso se ousa descrever, a partir de pesquisa bibliográfica e documental, a partir da apresentação dos requisitos estabelecidos em leis e demais normas ambientais, a forma mais adequada e o momento mais propício para a utilização do princípio da participação popular no âmbito do direito ambiental, uma vez que se quer chamar atenção para o fato de que este não deve ser concebido de qualquer forma e nem em qualquer fase do licenciamento para se ter eficácia de sua aplicação.

Logo, o estudo em questão busca apresentar a concepção de participação que se almeja, bem como os momentos mais oportunos em que o princípio da participação deveria ser prestado no licenciamento ambiental para que este possa ser entendido como instrumento preventivo de impactos e danos ambientais.

2. IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO PARA O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A PROTEÇÃO AMBIENTAL

O Estado Democrático de Direito tem sido uma bandeira de luta contra o autoritarismo e a favor da conquista dos direitos humanos, com base na implementação de direitos basilares

¹ Em tramitação desde 2004, o Projeto de Lei n. 3.7292/2004, de autoria dos deputados Luciano Zica (PT/SP), Walter Pinheiro (PT/BA) e Zezéu Ribeiro (PT/BA) e outros, atualmente sob relatoria do deputado Kim Kataguiri (DEM-SP), propõe alterações ao licenciamento ambiental. De acordo com o substitutivo apresentado pelo relator, o Projeto de lei praticamente anula qualquer possibilidade de regulação, fiscalização e controle de impactos ambientais oriundos de empreendimentos. Nesta proposta, o licenciamento ambiental deixa de ser a regra, passando a ser utilizado excepcionalmente, inclusive para empreendimentos alto impacto ambiental.

² Licenças que compõem o licenciamento ambiental enquanto procedimento: licença prévia, licença de instalação e licença de operação.



à dignidade humana, imprescindíveis para o avanço do mínimo social e de condições de vida justas e igualitárias.

Segundo Canotilho (1999, p. 17) há uma relação intrínseca entre a democracia (o que ele chama de princípio democrático) e a participação da sociedade civil, de forma que há necessária existência entre estes elementos para a formação de um Estado de Direitos, o que é, segundo a visão do autor, um ponto de partida para a realização de justiça social.

Compreende-se aqui democracia em seu sentido *lato*, em que o controle do povo é um dos pilares de sustentação do que se chama Estado Democrático de Direitos. Para efeito desta análise não se utiliza como principal a concepção de democracia representativa³, mas sim a de democracia participativa, em que a plena cidadania é exercida por meio de um conteúdo emancipatório e libertador, não somente com a garantia da forma, mas a partir da qualidade de intervenção/ação política.

É possível vislumbrar, portanto, a democracia participativa como um elemento de transformação e revitalização do nosso cenário político e institucional, mediante a atuação do povo de forma ativa, influenciado pela formação de um processo de conscientização popular, crítica e livre, ou seja, com acesso a possibilidades ideológicas diversas.

Entende-se, portanto, que procedimentos que exijam o princípio da efetiva participação em processos de decisão, ou mesmo, construção de subsídios para que esta se consolide, precisam ter em primeiro plano a concepção de uma democracia participativa, isto é, “a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos reais possibilidades de aprender a democracia e exercer controle crítico na divergência de opiniões” (ARAÚJO, 2013, p. 427)

A democracia participativa no Brasil e nos países da América Latina é um processo recente e ainda confuso, tendo em vista ritos burocráticos, que dão margem a flagrante discricionariedade. Os resquícios da ditadura militar, a falta de uma transição plena de direitos e o ranço cultural de autoritarismo continuam presente no que se traduz como o desafio da construção de um regime democrático.

A construção dos processos decisórios e a questão do poder convergem como necessidades. O processo democrático é uma demanda emergente e que carece de atenção na

³ Sobre conceito de democracia representativa, pode-se dizer que “é uma caricatura de democracia, ou uma ‘democracia’ caricatural. Nesta trilha, a ‘democracia’ em um país como o Brasil poderia ser qualificada de hipercaricatural por ser uma ‘caricatura de uma caricatural’”. (FERNANDES, 1998. p. 108).



medida em que as tomadas de decisões são estabelecidas de forma excludente e sem a presença de mecanismos de controle e envolvimento dos principais interessados.

No Brasil a participação popular gerou uma rica herança de conquistas no campo dos direitos coletivos, garantindo a inclusão de textos importantes na Constituição de 1988, como o artigo 225, em que fica evidente a interdependência entre proteção do meio ambiente e exercício da cidadania plena.

No momento conhecido como abertura democrática, nasce um pensamento essencial de aliança entre a motivação participativa e a preocupação ambiental na história do direito ambiental brasileiro: o *socioambientalismo*⁴. Essa corrente nasceu da articulação de movimentos sociais na segunda metade dos anos 80 e se fortalece por meio do processo de conquistas com a abertura democrática.

Em âmbito mundial, a ideia construída de que se vive uma globalização remete à conclusão de uma sociedade de inclusão e de diálogo. No entanto, não é isso que se percebe ao nos depararmos com situações de violações e áreas vulnerabilizadas frente ao avanço destrutivo sobre o meio ambiente e às pessoas que nele vivem e dele dependem de forma direta ou não⁵.

Por esse motivo torna-se pertinente entender de onde se parte para a compreensão da participação democrática, desvelando desafios colocados a nível nacional e mundial, em que existe a exclusão e a deslegitimação àquelas chamadas “minorias”⁶, apesar de vivermos em um aparente estado de inclusão mundial com a globalização.

Entende-se que a participação popular é a melhor via para pôr em exercício a democracia participativa conforme o conteúdo exposto anteriormente. Em se tratando de questões ambientais e participação popular, corrobora-se com Amartya Sen, em uma de suas abordagens sobre a importância da democracia:

(...) a discussão pública mais bem fundamentada e menos marginalizada sobre questões ambientais pode ser não apenas benéfica ao meio ambiente, como também importante para a saúde e o funcionamento do próprio sistema democrático. (SEN, 200, p. 186).

⁴ O socioambientalismo defende, em suma, a valorização da diversidade cultural e o reconhecimento de direitos culturais e direitos territoriais especiais às populações tradicionais, que são a face mais evidente da influência do multiculturalismo. Tal visão parte da ideia de que o ambiente natural e cultural pertence a um mesmo conceito de meio ambiente.

⁵ Apesar de que esta diferença entre atingidos ou dependentes diretos e indiretos é confusa até no campo das ciências ditas exatas.

⁶ Em verdade não se trata de minoria, por se tratar de uma parcela significativa de atingidos e afetados por planos e atividades econômicas.



Portanto, o avanço de qualquer questão em âmbito da proteção ambiental só pode seguir de forma coerente na medida em que a evolução da democracia se fizer presente, e vice-versa, mantendo uma relação intrínseca entre proteção ambiental e a prática efetiva de participação democrática. Assim, verifica-se a necessidade do Estado para:

(...) melhor se organizar e facilitar o acesso aos canais de participação, gestão e decisão dos problemas e dos impactos oriundos da irresponsabilidade política no controle de processos econômicos de exploração inconsequente dos recursos naturais (...). (LEITE; AYALA, 2004, p. 134).

A Carta Magna em vigor é considerada uma constituição aberta no que diz respeito a recepção de princípios que possam compor a unidade de proteção normativa ao meio ambiente. Isso facilita a resolução de conflitos e prevenção de prejuízos de cunho ambiental, na medida em que os valores imbuídos na sociedade facilitam também a busca de saídas e soluções para questões problemáticas.

O princípio da participação nesse ramo do Direito está encadeado a outros diversos princípios, como o da prevenção/precaução, princípios da equidade intergeracional, princípio da sadia qualidade de vida, princípio do não retrocesso ambiental, entre outros destacados pela doutrina específica. O efetivo exercício do princípio da participação, assim como os demais princípios do sistema normativo brasileiro, podem estar ou não expressos em leis, o que não torna a aplicabilidade menos ou mais necessária para o avanço da democracia, conforme alusão anterior no textos.

O fato é que falar em participação no Direito ambiental consiste em traçar um paralelo transdisciplinar, em que se comunicam aspectos sociológicos, antropológicos, econômicos, etc. para a compreensão da amplitude e dos paradigmas entendidos como adequados, ou de melhor eficácia. Na prática, quanto mais atuante o desempenho do controle direto e a efetivação do direito de participação nas esferas legislativa e executiva, mais se alcança a prevenção de conflitos e desastres ambientais, o que vai ao encontro da implementação do Direito ambiental e do aprimoramento da democracia.

Uma democracia participativa tem por mecanismos formas de controle social, que são espécies de controle administrativo diretos⁷. São exemplos de participação direta: a presença

⁷ Uma forma de participação popular e controle social é executada pela sociedade civil via Conselhos. A Lei 6.938, de 31 de agosto de 1991, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), estabeleceu dentro da sua estrutura o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Art. 6º, II), órgão consultivo e deliberativo que tem por finalidade assessorar, estudar e propor ao Conselho do Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente. O Decreto n. 99.274, de 6 de junho de



em processos de planejamento e acompanhamento em execução de atos administrativos, tais como a gestão de políticas públicas e procedimentos administrativos, como também são exemplos a realização de consultas públicas, reuniões públicas, exercício do direito de petições e representações, entre outros⁸.

Apesar dessas formas de controle serem clássicas dentro um desempenho democrático, é necessário assegurar o direito a efetiva participação popular, compreendendo-se este não simplesmente como um mero procedimento burocrático e simplório, mas como exercício de uma democracia ambiental, em que haja ação cidadã consciente das consequências e responsabilidades para/com o meio.

Na medida em que se adota essa concepção fica ainda mais elucidada a relação entre o princípio da participação popular, o avanço do direito ambiental e conseqüentemente da democracia. Portanto, é necessário a atuação desse princípio junto a implementação de *acesso à informação*, já que a formação de concepção crítica é um composto indispensável.

Essa opção pela ênfase à orientação livre da participação popular/acesso à informação possibilita enxergar a noção de autonomia como garantia de idoneidade às decisões administrativas ambientais, em que há que se considerar também a presença de consentimento prévio e de boa fé.

Como já se aludiu o mecanismo de integração e participação efetiva do público em determinadas decisões do Estado constitui expressão genuína da democracia, propiciando o reflexo da pluralidade social perante o poder político, o que efetiva a legitimação dos atos estatais, especialmente em situações que envolvam riscos ao meio ambiente.

Nesse sentido, a participação não existe sem que haja a *educação ambiental* e o *livre acesso à informação*, este último já citado anteriormente como imprescindível e necessário para que a ideia do que está sendo planejado seja devidamente compreendido por quem é sujeito afetado ou atingido por provável impacto ambiental.

Não se trabalha com qualquer concepção de acesso à informação, mas sim a partir da construção de base crítica para que o livre arbítrio possa ser exercido, isto é, consolidação de

1990, que regulamenta a referida lei garantia a participação da sociedade civil neste Conselho (Art. 4º). Alterado pelo Decreto n. 9.806, de 28 de maio de 2019, o qual reduziu drasticamente a participação popular no CONAMA, fragilizando e reduzindo a possibilidade de a população influenciar na construção da atual política para o meio ambiente no Brasil.

⁸ Sobre formas e instrumentos de participação direta Cf. MORAES, 2003.



educação ambiental, informação e participação, como uma tríade inseparável e dependente para o alcance deste último elemento em especial.

Isso se traduz em tomada de consciência do público afetado sobre os possíveis impactos que uma obra ou uma atividade econômica possa exercer sobre os mesmos e o exercício do poder dos diversos atores envolvidos e interessados nas alterações e intervenções do projeto, as quais possam interferir diretamente sobre suas vidas.

Portanto, o ideal seria haver com antecedência a qualquer proposição de atividade ou projeto o acesso às informações importantes do mesmo, bem como discussão dos valores imbuídos na questão da proteção ambiental que o projeto se propõe, principalmente em relação aos fatores envolvidos nas possíveis compensações do projeto e condicionantes do licenciamento.

Grazia, Santos e Motta (2001, p. 118) quando falam da experiência sobre os mecanismos que invocam a participação popular nas decisões de natureza socioambiental, apontam claramente que “é preciso que sejam criados processos e condições propícias à participação, capazes de transformar atitudes, valores, comportamentos”, uma vez que:

A qualidade e a quantidade de informação irão traduzir o tipo e a intensidade da participação na vida social e política. Quem estiver mal informado nem por isso estará impedido de participar, mas a qualidade de sua participação será prejudicada. A ignorância gera apatia ou inércia dos que teriam legitimidade para participar. (MACHADO, 2006, p. 34).

O tecnicismo é um dos obstáculos a ser superado, tendo em vista que não é apenas o direito à informação, mas o acesso que irá permitir o exercício da participação popular. De forma que qualquer pessoa do povo precisa ter esse acesso garantido sem precisar de uma linguagem e de instrumentos complexos.

2.1. CONCEPÇÃO DE PARTICIPAÇÃO QUE SE BUSCA

No combate ao entendimento puramente técnico, carece destacar que o princípio da participação não é um ato cumprido de forma simplória em uma fase final do processo decisório, ou mesmo durante uma audiência pública “*pro forma*”, mas deve considerar o sujeito como um aspecto desde o início do procedimento. Nesse sentido o sujeito é elemento determinante e parte integral de um produto final, que é o resultado de uma decisão, ou mesmo de um estudo que vá embasar determinada decisão.



A forma como esse sujeito será considerado importa, na medida em que se fala de grupos sociais que precisam ser envolvidos para a obtenção do poder de direcionar e influenciar no procedimento, conforme explica Ferreira (2010) ao considerar aspectos relevantes sobre a participação:

Primeiro, o fato de essa participação ocorrer, de maneira privilegiada, através das associações, organizações não governamentais, enfim de modo coletivo, bem como o de a participação ter ambiente privilegiado no procedimento. (FERREIRA, 2010, p. 29).

Somente desta maneira é que a coletividade pode se fazer presente na concepção de proteção de direito ambiental, sendo garantida a expressão das formas de manifestações culturais e modos de vida que estão diretamente relacionados com o meio que está sendo visado como espaço a ser alterado/modificado pela atividade ou obra.

A participação coletiva pode se dar de diversas formas, porém se ressalta o componente organização popular como imprescindível, conforme entende Sousa Júnior (2002). Por meio desse elemento, a força de discutir, denunciar, exigir responsabilidades e despertar a consciência para o propósito comum é exercido de maneira que cause mudanças sociais reais e progressivas.

Não se considera aqui qualquer forma de agrupamento como uma organização eventual, sem princípios próprios e sem propostas organizativas, mas grupos e associações que tenham como ponto de referência a resistência e as conquistas sociais e possuam envolvimento real com as problemáticas coletivas.

Da mesma forma, não se trata de qualquer luta por direitos, tendo em vista a inadequação da luta institucional para determinados patamares de conquistas e pautas. Portanto, considera-se que a prática da participação popular na defesa dos direitos ambientais possa ir para além de instrumentos administrativos ou processuais perante o judiciário ou a organização jurídica à luz de normas positivas, como a organização de bases associativas ou participação em órgãos colegiados.

No entanto, o que se observa prevalecer é um universo jurídico normativo padrão (nossos tribunais e instâncias administrativas) mantendo o entendimento de ajustes sobre o que seja participativo, sob o olhar de formas fechadas e convenientes aos interesses de quem gerencia o Estado (um grupo dominante), em que são considerados até uma simples lista de assinaturas como prova de reconhecimento de que houve um procedimento dito participativo.



O Relatório realizado pela Comissão Mundial de Barragens junto ao CDDPH (Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana), o qual publicou em 2010 estudos de casos sobre violações de direito em construção de barragens no Brasil, conclui a relação direta entre atuação/organização de grupos sociais e melhoria da execução de normas pelo Estado:

A literatura, a experiência nacional e internacional, assim como os casos examinados pela Comissão Especial apontam, de maneira inequívoca, que a principal garantia do pleno exercício dos direitos humanos está na presença de uma sólida organização da sociedade civil, informada e vigilante. Aparatos legais, agências governamentais cumpridoras da legislação, processos transparentes, evidentemente indispensáveis, ganham outros significados e eficácias ali e quando grupos organizados, autênticos representantes da sociedade civil, são capazes de se constituir, ampliar suas bases sociais e agir sem constrangimentos e restrições. (CDDPH, 2010, grifo nosso).

O relatório, embora trate de questões relacionadas à obras e atividades voltadas aos projetos de barragens nos remete uma realidade que pode ser capitada para demais áreas que envolvem conflitos entre intervenções socioambientais e sociedade atingida ou possivelmente impactada, onde a necessidade de representação fiel aos interesses sociais combinados com procedimentos que garantam liberdade de entendimento e formação de opinião possam eleger uma participação legítima e eficaz, com maiores chances de assumir de fato o rumo das projeções territoriais e desenvolvimento humano.

3. IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO NOS PRIMEIROS ATOS DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO

O licenciamento ambiental como um de seus instrumentos constituidores da Política Nacional do Meio Ambiente é um dos frutos de pressão política das organizações sociais, advindo da preparação rumo à ECO 92, realizada no Brasil, também conhecida como Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.

Portanto, assegurar a execução do licenciamento ambiental significa implementar uma normatividade de acordo com a Constituição Federal, coerente com a carga principiológica da ordem jurídica brasileira e o caráter vinculante aos princípios do direito ambiental, inclusive o que está expresso com o texto do inciso VI, do art. 170 da Carta Magna brasileira.

O licenciamento ambiental é direcionado a determinadas atividades que podem causar algum dano, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras. Mais precisamente, seu conceito é encontrado no artigo 1º, inciso I da Resolução 237/97 do CONAMA. Mais recente



a Lei Complementar 140/11 trouxe em seu inciso I, artigo 2º o conceito atual de licenciamento ambiental, de acordo com a legislação brasileira.

O licenciamento ambiental como um todo se trata de um dos procedimentos administrativos, constituído de diversos atos. Pode-se dizer que é regulado pela Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99) e submetido aos critérios do art. 2º da mesma, dentre os quais estão a publicidade, o interesse público, garantia dos direitos à comunicação, divulgação dos atos administrativos, entre outros.

As autorizações do licenciamento ambiental como constam nas exigências normativas, estão divididas em três etapas, estão expostas no artigo 8º da Resolução 237/97: a licença prévia, a licença de instalação e a licença de operação, todas obedecendo a regras próprias para obtenção da outorga. As licenças são atos que possuem fins específicos como observado no texto da lei, no entanto, possuem em comum a necessidade de responderem aos interesses públicos, em que cada outorga concedida indevidamente pode ser objeto de responsabilização e dever de interferência do poder público.

A licença prévia é a primeira fase do procedimento do licenciamento ambiental e esta etapa começa por meio de requerimento com o pedido do empreendedor ao órgão público responsável, definido pela competência federativa do licenciamento ambiental, agora regida com as alterações da Lei Complementar 140/11.

Nesse caso, o pedido deve ser acompanhado de documentos específicos, projeto básico do empreendimento e estudos técnicos preliminares. Esse momento da licença prévia em que o interessado requer a licença é tido com a fase deflagratória, ou seja, fase que inicia oficialmente a análise rumo a licença. Depois se inicia a fase instrutória, em que há o levantamento para embasar a decisão administrativa, quando pode haver a solicitação de esclarecimentos e complementação, caso não tenham sido satisfatórias as informações contidas no pedido. É nesse período que ocorre a elaboração do Termo de Referência (TR) pelo órgão responsável.

3.1. O TERMO DE REFERÊNCIA (TR) E AS INCIDÊNCIAS NECESSÁRIAS DA PARTICIPAÇÃO

O TR é o documento que contém os critérios gerais e os procedimentos exigidos para a realização do EIA/RIMA. Deve prever que seja realizada uma “avaliação integrada dos



impactos ambientais, tanto para aqueles isolados e relacionados especificamente com o empreendimento quanto os cumulativos (...).” (IBAMA, 2002); Além do TR, o EIA também é preciso seguir as orientações da Resolução 001/86 do CONAMA, a qual prevê que diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, com caracterização do meio físico, biológico, socioeconômico, impactos e projetos alternativos e de acompanhamento e até a previsão de risco zero, em não se construir o possível empreendimento.

De forma que o TR também deve conter essas exigências, especificando-as e expondo a forma de execução destas necessidades, ou seja, é como um projeto do que virá a ser o EIA e as especificidades deste conforme a obra ou atividade em questão, uma espécie de marco lógico de pesquisa.

O termo de referência é um instrumento que serve tanto para a Administração Pública como para o empreendedor. Assim é que, na medida em que a complexidade de determinados estudos exige que a própria Administração Pública prepare-se para examiná-los e, neste sentido, o termo de referência serve como um orientador na construção das equipes que serão encarregadas de oferecer um parecer conclusivo sobre o estudo de impacto ambiental. (ANTUNES, 2011).

Após a publicação do TR, este será executado por um grupo de pesquisa interdisciplinar (geralmente uma instituição de pesquisa ou a própria empresa), o qual será responsável em realizar o EIA/RIMA, bem como fazer os devidos levantamentos que cabem para o estudo base para o empreendimento. Após o estudo, o órgão competente (municipal ou órgão estadual ou IBAMA), poderá solicitar o fornecimento de “instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área”, conforme o Parágrafo Único, artigo 6º da Resolução CONAMA 001/86.⁹

Também é previsto que ocorram audiências públicas, após o EIA/RIMA, o que será designado pelo órgão licenciador ou requerido pelo Ministério Público ou entidade civil, ou mesmo por abaixo-assinado de cinquenta ou mais cidadãos, conforme Resolução 009/87

Verificadas todas as etapas de um licenciamento padrão, pode-se dizer que a licença prévia é aquela que compreende a maior parte dos atos e promove uma base para o prosseguimento de toda a obra ou atividade em questão. Concordamos com Farias (2011) que “a licença prévia é a mais importante de todas as licenças ambientais” (FARIAS, 2011, p. 68).

⁹Há uma proposta de estudos complementares elaborada por movimentos sociais e ONGs chamado Avaliação de Equidade Ambiental, publicado pela FASE e ETTERN. A ideia é criar um instrumento de avaliação adicional ao EIA/RIMA, considerando este com um método convencional incapaz de retratar as injustiças ambientais e legitimadora de impactos ambientais inaceitáveis, se considerada as dimensões socioculturais. (Cf. ACSELRAD, CAMPELO, MALERBA, PIERRE. 2011, p. 15 e 16).



Isso ocorre pelo fato de que durante os procedimentos para a emissão da licença prévia estão previstos atos administrativos que são institutos de suma relevância para a realização da atividade ou obra planejada, quais sejam, o TR e a aprovação do EIA/RIMA, os quais embasam o Poder Administrativo quanto a discricionariedade de concessão do licenciamento ambiental em sua totalidade.

Não se concorda com a ideia de que o EIA seria apenas um meio de “ajudar” ou “auxiliar” o processo decisório, como se fosse um instrumento secundário. Mas, se entende que a função do EIA vá para além disso, pois não faria sentido ser realizado somente com fins consultivos, sem qualquer vinculação de ato decisório. Como poderiam ser concebidos os projetos de compensação sem levar em consideração os estudos realizados, por exemplo? Seria uma grande incoerência diante do trabalho exercido durante os estudos.

Além disso, não haveria importância em realizar com excelência o trabalho de avaliação de impactos ambientais, nem mesmo a orientação deste conforme os critérios de um TR, bastaria realizar qualquer estudo, sem critérios e sem preocupação com a inclusão das normas ambientais e do contexto social da obra.

Como já visto anteriormente, a fase inicial do procedimento do licenciamento ambiental é uma das mais relevantes, tendo em vista toda a base de sustentação sobre a qual é concedida a outorga da licença prévia. Para que isso ocorra é imprescindível que os pilares dessa licença estejam bem sedimentados e de acordo com os princípios de proteção ambiental.

Um dos elementos para essa sedimentação é a execução do Termo de Referência ou TR, conforme os critérios nele adotados e de acordo com os princípios e regras do Direito Ambiental. A participação popular é uma variável indispensável nesse bojo, ainda mais porque o fruto (resultado) da execução do TR é um dos documentos de destaque de todo o procedimento do licenciamento ambiental: o EIA/RIMA.

O EIA (Estudo de Impacto Ambiental) é um tipo de Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) e esse instituto originou-se com a *National Environmental Policy Act* (NEPA) dos Estados Unidos, que trazia em seu conteúdo a exigência de uma análise com o objetivo de prevenir a ocorrência de impactos ambientais. Em âmbito brasileiro, esse instrumento foi inaugurado por legislações estaduais, com destaque ao Estado do Rio de Janeiro, que foi o primeiro a regulamentar o EIA.

Esse instituto não tem como objeto simplesmente o estudo do meio físico e biológico, mas também o socioeconômico, assim “compreende o levantamento da literatura científica e



legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e própria redação do laboratório” (MACHADO, 2012, p. 276).

Para a realização desse tipo de estudo, não é aceitável que a equipe multidisciplinar, responsável pela elaboração do documento, possa caracterizar uma área impactada sem haver a participação e contribuição popular durante essa fase de levantamento de dados, afinal excluir essa possibilidade é realizar um estudo incongruente, incompleto ou até mesmo ilegítimo.

Ainda é recente o reconhecimento da participação como pressuposto para elaboração do EIA, porém não menos importante, posto que o levantamento socioeconômico, por exemplo, não possui um resultado conclusivo sem mecanismos de inserção daqueles que serão os diretamente atingidos pelos projetos planejados. Em decorrência de possuir elementos de cunho investigativo, um EIA traz em seu cerne o conteúdo que vai orientar as decisões do órgão licenciador em relação a empreendimentos projetados. Por isso, a sua elaboração se torna um marco dentro do procedimento de licenciamento ambiental.

De acordo com a interpretação do arcabouço jurídico brasileiro, como já se mencionou, o mais coerente é entender que o EIA como um instituto em que há vinculação de seu conteúdo às decisões futuras a serem tomadas pelo administrador e por isso o seu conteúdo é de suma relevância.

Além disso, a equipe técnica multidisciplinar não pode produzir um estudo que induza a um posicionamento tendencioso, devendo ser explicitado qualquer dissenso entre os membros da equipe, ocorrido durante a fase de levantamento. No entanto, isso não tem ocorrido:

Infelizmente, o que se tem visto em muitas oportunidades são estudos ambientais que mais parecem defesas prévias do empreendimento contra as normas ambientais, inclusive mediante omissão de dados e informações relevantes com a finalidade de conseguir as licenças ambientais. (TRENNEPOHL C.; TRENNEPOHL, T. 2011, p.37).

Após a elaboração do EIA podem ocorrer audiências públicas, como já citado, o que é uma das formas posteriores de controle. Estas deveriam ser instrumento sempre utilizado posto que tem por finalidade central expor conclusões do estudo e trazer à tona as críticas e sugestões a respeito do empreendimento.

Mas, é outra forma de controle desse instituto que se defende primordial, que começa bem antes de sua elaboração, que é o já referido Termo de Referência (TR). A importância do



TR como um mecanismo de controle advém da necessidade de se antever a qualquer formulação ou equívocos na elaboração da análise, posto que a obtenção de licenças prévias tem sido encarada como substancial para a conclusão do procedimento de licenciamento ambiental de grandes projetos.

Por isso, é crucial que o TR seja específico para cada tipo de obra ou empreendimento, como forma de trabalhar as peculiaridades existentes em cada bioma e região, que engendram condições socioambientais diferenciadas:

Uma forma eficaz de controle administrativo é estabelecer diretrizes, ou termo de referência, específicos para o empreendimento que vai ser avaliado, ao invés de fornecer um roteiro geral para o estudo de impacto ambiental, roteiro esse válido para qualquer tipo de projeto (SÁNCHEZ, 1996, p.148).

Com a adoção do TR como um mecanismo de controle, podem-se visualizar os elementos que estão sendo trabalhados para o estudo, como também dos meios adotados para a obtenção do estudo. Há um parâmetro para se recorrer, a fim de entender de que maneira está se dando a realização de um levantamento socioeconômico, por exemplo.

Portanto, questiona-se a elaboração de um EIA a partir do que está elencado como proposição para o mesmo, por meio de um instituto administrativo (o TR), em que há especificações sobre o que conter e como chegar a conclusões específicas durante a elaboração do estudo. Logo, nesse percurso muito há que se averiguar em relação ao nível de envolvimento dos principais afetados com o projeto.

Esse nível de envolvimento durante a execução do TR perpassa pela contribuição dos sujeitos interessados quando o termo, por exemplo, pretende descrever as formas de desenvolvimento da região, bem como perpassa pelo recebimento de cópia das informações prestadas por esses sujeitos, por exemplo. Zhouri (2011) possui a opinião de que o TR deveria inclusive ser discutido com as comunidades atingidas, “a fim de que um plano de trabalho detalhado incorporasse as suas demandas” (ZHOURI, 2011, p. 27). A autora aponta que alguns países já adotaram procedimento com esse caráter, mas no Brasil a tendência política ainda não permite que se caminhe rumo a essa direção.

Concorda-se em parte com esse argumento. A tendência política sobre a abordagem em questão é fruto do direcionamento empresarial e interesses privados, de maneira que o desinteresse em aperfeiçoar o conteúdo do instituto do TR, por exemplo, perpassa pela quebra de uma estrutura de poder econômico concentrado. Isso não diminui a importância da proposição levantada por Zhouri (2011), já que permanece um ideal a se alcançar.



Enquanto não se chega a esse nível de cobrança, para que ocorra maior participação popular nessa fase do procedimento de licenciamento ambiental, foca-se na execução do TR (elaboração do EIA), pelas razões de sua importância como já elencado. As necessárias providências de controle que devem se apresentar desde o início desse procedimento, sem permitir que irregularidades, possivelmente existentes, sejam apontadas somente na fase posterior, com a conclusão de um EIA.

4. CONCLUSÃO

A realização de participação no direito ambiental requer a concatenação do reconhecimento dos principais interessados (a população atingida pelos projetos e atividades econômicas) e o respeito dos atos administrativos ao envolvimento desses interessados na construção de métodos, na elaboração de estudos, na gestão de recursos ambientais.

Portanto, seguindo essa lógica, a elaboração de um estudo de impacto ambiental realizado por métodos que consideram as pessoas que serão diretamente atingidas por grandes projetos sob a forma direta, cumpre com a necessidade de evidenciar fontes mais precisas de informações e subsidiar as decisões futuras a partir da consideração do EIA.

O ideal seria que a elaboração do EIA já fosse um momento/fase também em que a consciência crítica dos sujeitos supostamente atingidos ou afetados fosse existente, bem como seria ideal que este estudo contivesse também o conhecimento de todos os interessados nas informações contidas no resultado do mesmo, sem exclusão, nem tampouco omissão de informações.

Presume-se, a partir dos pontos ressaltados, que a aceitação inclusive de um estudo com fontes populares, como um instrumento complementar democrático, realizado por meio de elementos metodológicos próprios para subsidiar um EIA poderiam alterar a correlação de forças no debate sobre o impacto dos projetos de desenvolvimento.

Porém, a questão da garantia do direito de participação elencada na pesquisa é determinante para colocar em prática as orientações de um EIA e obter um estudo de impacto ambiental que reflita a realidade, desafio que envolve não só a elaboração de um estudo complementar, realizado pelos impactados, como também a possibilidade de estes demarcarem espaço nos atos decisórios.

Isso quer dizer que não basta só realizar estudos complementares, mas que haja pressão popular para que seja cumprido o que for proposto como alternativa, seja de estudo,



seja de método, etc. Ou seja, o que está em jogo, em termos de alternativas, não se trata de criar um universo de proposições legislativas que venham sanar as omissões encontradas durante a elaboração de um EIA, mas também, e principalmente, a realização daquilo que se abordou sobre a forma de exercer o princípio da participação, em um momento adequado a se conseguir obter transformações necessárias em tempo hábil e com uma forma própria de consolidar a opinião e decisão de quem de fato pode a vir sofrer com os impactos socio ambientais.

De maneira que se identifica o tempo antes mesmo da primeira licença, mas desde a construção do Termo de Referência (TR) que é o primeiro procedimento administrativo que constrói paradigma e inicia processos decisório. Além disso, a informação livre e crítica é um item que irá somar a qualquer tipo de participação da população, sem essas características o vício é flagrante.

BIBLIOGRAFIA

ACSELRAD, Henri; CAMPELO, Cecília; MALERBA, Juliana; PIERRE, Jean. *Projeto Avaliação de Equidade Ambiental*. Rio de Janeiro: FASE e ETTERN, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

ARAÚJO, Sarah Carneiro. Competência em matéria de licenciamento ambiental: do conflito a solução? *Revista Faculdade de Direito*, Fortaleza, v. 34, n. 1, p. 499-538. jan./jun. 2013. Disponível em: <http://www.article/download/45/51>. Acesso em: 23 dez. 2017.

CONSELHO DE DEFESA DE DIREITO DA PESSOA HUMANA. Comissão Especial “Atingidos por Barragens”. Resoluções nºs 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07. Relatório, 2010. Disponível em www.abant.org.br/file?=187. Acesso em 20 de mar. de 2018

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de Direito*. Cadernos Democráticos da Fundação Mário Soares. Lisboa: Edições Gradiva, 1999.

FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos*. Prefácio de Paulo Affonso Leme Machado. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira. *Direito Ambiental Brasileiro: princípio da participação*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2010.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes Orgs.. *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.



GRAZIA, Grazia de; SANTOS, Alexandre Mello; MOTTA, Athayde. *Estratégias para construção de sustentabilidade urbana*. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático/FASE/IBASE, 2001.

IBAMA, 2002. Para elaboração do EIA. Disponível em: www.do.ufgd.edu.br/omardaniel/arquivos/.../impactos/TermoRefUsinaHidreletrica.pdf. Acesso em 20 de jan. de 2018.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

_____. *Direito Ambiental Brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MORAES, Raimundo de Jesus Coelho. Participação política e gestão ambiental: análise dos processos de licenciamento ambiental das empresas de caulim no nordeste do Estado do Pará -1990/1996. Belém: Paka-Tatu, 2003.

SÁNCHEZ, Luís Enrique. Os papéis da avaliação de impacto ambiental. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, v. 1, p. 138-157, 1996.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. Movimentos Sociais – emergência de novos sujeitos: o sujeito coletivo de Direito. In: *Sociologia jurídica: condições sociais e possibilidades teóricas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. Niterói: Impetus, 2011.

ZHOURI, Andréa. *As tensões do Lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.