

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO EM DIREITO**

CÍNTIA TAVARES PIRES DA SILVA

**A AUDIÊNCIA PÚBLICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL
APLICADA AO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO, DA
PARTICIPAÇÃO E DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

**CAXIAS DO SUL – RS
2015**

**A AUDIÊNCIA PÚBLICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL
APLICADA AO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO, DA
PARTICIPAÇÃO E DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, área de concentração Direito Ambiental e Sociedade, linha de pesquisa Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira

**CAXIAS DO SUL - RS
2015**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS - BICE - Processamento Técnico

S586a Silva, Cintia Tavares Pires da, 1974-
A audiência pública do licenciamento ambiental aplicada ao princípio da
precaução, da participação e da função social da propriedade / Cintia
Tavares Pires da Silva. – 2015.
133 f. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de
Pós-Graduação em Direito, 2015.
Orientação: Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira.

1. Licenças ambientais. 2. Audiências públicas. 3. Precaução (Direito).
4. Participação social. I. Título.

CDU 2.ed.: 349.6

Índice para o catálogo sistemático:

1. Licenças ambientais	349.6
2. Audiências públicas	342.572
3. Precaução (Direito)	349.6
4. Participação social	316.47

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Paula Fernanda Fedatto Leal – CRB 10/2291



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

"A audiência pública do licenciamento ambiental aplicada ao Princípio da Precaução, da Participação e da Função Social da Propriedade".


Cíntia Tavares Pires da Silva.

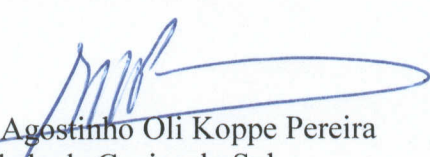
Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental Trabalho e Desenvolvimento.

Caxias do Sul, 2 de Abril de 2015.


Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul


Prof. Dr. José Isaac Pilati
Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC


Prof. Dr. Leonardo da Rocha de Souza
Universidade de Caxias do Sul


Prof. Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira
Universidade de Caxias do Sul



CIDADE UNIVERSITÁRIA

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – B. Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Telefone / Telefax (54) 3218 2100 – www.ucs.br

Entidade Mantenedora: Fundação Universidade de Caxias do Sul – CNPJ 88 648 761/0001-03 – CGCTE 029/0089530

Dedico esse trabalho a Deus que nos dá força nesse plano de existência para a realização de qualquer tarefa, e por sua obra de criação magnífica: a Natureza.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Francisco e Deusarina, pelo apoio em todos meus projetos e realizações.

Ao meu irmão Ronald, pelo exemplo de força, persistência e determinação na vida.

Um especial agradecimento ao meu Orientador, Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, por seu valioso conhecimento, apoio, atenção incondicional, ideias e valores fundamentais para a conclusão deste estudo.

Aos colegas da Turma XIII, do Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul, pelo companheirismo, objetivos comuns, aprendizado, alegria e carinho. Em especial às colegas Nara Raquel Göcks e Ane Graziela Stahlhöfer Machado, conterrâneas e parceiras nas idas e vindas para a Universidade, no trecho Porto Alegre-Caxias do Sul-Porto Alegre.

Aos Professores do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul, pelos ensinamentos e convívio enriquecedor. Agradeço também as Secretárias do Programa, pelo apoio e atenção sempre.

Agradeço a Universidade Federal do Mato Grosso, que viabilizou o início da caminhada no curso de Mestrado.

Assim como, ao Instituto Federal do Rio Grande do Sul que me acolheu, e possibilitou a conclusão do curso de Mestrado, quando ainda em andamento.

À Bibliotecária da FEPAM, Silvia, que não mediu esforços para auxílio, com materiais de pesquisa em todas as minhas consultas.

Às servidoras do IBAMA, Carolina e Diara, do Núcleo de Licenciamento Ambiental, pelos esclarecimentos e ajuda na busca de dados para a pesquisa.

Agradeço ainda, a Cristo e a São Judas Tadeu, pois sem fé, creio não ser possível concluir nenhum empreendimento na vida profissional e pessoal.

Enfim, a todas as pessoas, que mesmo não nominadas, e que me acompanharam nesta caminhada, peço a compreensão pela ausência nesse período.

“A arte de ser ora audacioso ora prudente
é a arte de vencer.”

Napoleão Bonaparte

RESUMO

Avaliar a eficácia da audiência pública do licenciamento ambiental, conforme prevista pela legislação brasileira e compreendida pelos tribunais, em face da necessidade de gestão dos riscos ecológicos, bem como sugerir como este procedimento poderia ser aprimorado, no sentido de implementar os princípios da precaução e participação, constituem o tema central deste trabalho. Utilizou-se como matriz teórica básica, a obra de José Isaac Pilati, intitulada “Propriedade e função social na pós-modernidade”, por entender-se que o texto do autor se comunica com a linha de arguição do tema proposto, por suas ideias, o sentido da participação nos processos decisórios e a falta de um sentido pragmático da função social da propriedade coletiva e de um conteúdo passível de tutelar direito de ordem coletiva. Assim, verificou-se de que forma as diferentes percepções dos riscos ambientais, através dos mencionados princípios, podem aprimorar a audiência pública do licenciamento ambiental, enquanto instrumento de proteção ao meio ambiente, para além do *status* de mera consulta. Para que o licenciamento ambiental assuma um caráter precaucional, faz-se necessário, em casos que envolvem atividades potencialmente causadoras de danos graves ou irreversíveis ao meio ambiente, que não seja atribuído à participação social um caráter meramente consultivo. Neste sentido, sustentou-se que as audiências públicas, bem como outros procedimentos decisórios em matéria ambiental, carecem de normas que estabeleçam os parâmetros para a participação coletiva, sobretudo quanto à segurança. Para alcançar o objetivo deste trabalho, analisa-se de que forma as normas que orientam a audiência pública do licenciamento ambiental podem ser conduzidas, a fim de terem um caráter precaucional e considerar, de maneira mais efetiva, a participação. A pesquisa foi dividida em embasamento teórico, relativo a conceitos e definições de audiência pública e licenciamento ambiental, no contexto legal brasileiro, e se refere ao Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental no licenciamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras. Na segunda parte, foi investigada a aplicabilidade do princípio da precaução e da participação no licenciamento ambiental, em especial nas audiências públicas; a gestão dos riscos ambientais, sob a análise de tais princípios, e o problema da informação e da participação em modelos de gestão precaucional, assim como, uma comparação com a convenção de Aarhus. Na terceira parte, fez-se uma crítica à audiência pública no licenciamento ambiental sob o seu caráter de efetividade ou mera consulta. Considerou-se o processo de licenciamento ambiental federal da Usina Hidrelétrica de Barra Grande; da Usina Hidrelétrica de Pai Querê e da Linha de Transmissão Salto Santiago-Itá-Nova Santa Rita e suas relações e contribuições do conteúdo apresentado no presente estudo. Por fim, propõem-se alternativas de aprimoramento da audiência pública no procedimento de licenciamento ambiental à luz do princípio da precaução.

Palavras-chave: Audiência Pública; Licenciamento Ambiental; Princípio da Precaução; Princípio da Participação; Função Social da Propriedade.

ABSTRACT

Evaluate the effectiveness of the public hearing of the environmental licensing as provided by Brazilian law and understood by the courts, given the need to manage environmental risks, as well as suggesting how this procedure could be improved in order to implement the Principles of Precaution and Participation constitute the central theme of this work. It was used as a base, the José Isaac Pilati book, named “Property and social function in the Post-modernity”, because it interfaces with the thread of this research, the ideas, the sense of participation in the decision procedures and the lack of pragmatism in the social function of collective property. Thus, there was how the different perceptions of environmental risks through the aforementioned principles, can hone a public hearing of the environmental licensing as a means of protecting the environment, beyond the status of mere consultation. For the environmental licensing takes on a precautionary basis, it is necessary, in cases involving activities potentially causing serious or irreversible environmental damage, which is not allocated to social participation merely advisory. In this sense, it is argued that the public hearings, as well as other decision procedures in environmental matters, lack of rules establishing the parameters for collective participation, especially regarding the security requirement. To achieve the objective of this work, is analyzed how the rules governing the public hearing of the environmental licensing may be conducted in order to have a precautionary basis. The research was divided into three parts. The first is the theoretical foundation on the concepts and definitions of public hearing and environmental licensing in Brazilian legal context and refers to the Environmental Impact Statement and Environmental Impact Report in licensing activities using environmental resources considered effectively or potentially pollutant, and in this context, the requirement of public hearings in licensing these activities. In the second part, it is investigated the applicability of the Precautionary Principle and Interest in environmental licensing especially in public hearings; the management of environmental risks in the analysis of these Principles and the problem of information and participation in models of precautionary management, as well as a comparative analysis of the Aarhus Convention. In the third, a critique of the public hearing on the environmental licensing under your character effectiveness or mere consultation will be done. It is considered federal environmental licensing process of the Barra Grande and Pai Querê Hydroelectric Power Plants and the Salto Santiago-Itá-Nova Santa Rita Electrical Transmission Line and its relations to the presented content. Finally, it proposes alternatives for improving public hearing on the environmental licensing in the light of the precautionary principle procedure.

Keywords: Public Hearing; Environmental Licensing; Precautionary Principle; Principle of Participation; Social Function of Property.

LISTA DE SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública

AIA – Avaliação do Impacto Ambiental

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

APREMAVI - Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto Vale do Itajaí

BAESA – Energética Barra Grande S.A.

CF – Constituição Federal

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil

CEPAQ - Consórcio Empresarial Pai Querê

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

DS – Desenvolvimento Sustentável

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

FATMA – Fundação do Meio Ambiente - SC

FEPAM - Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler – RS

FUNCATE – Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espaciais

IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

LI - Licença de Instalação

LO – Licença de Operação

LP – Licença Prévia

ME – Modernização Ecológica

OGM – Organismo Geneticamente Modificado

ONU - Organização das Nações Unidas

PNPS – Política Nacional de Participação Social

PR - Paraná

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

RS – Rio Grande do Sul

SC – Santa Catarina

SEMA – Secretaria do Meio Ambiente

SIN – Sistema Interligado Nacional

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNPS – Sistema Nacional de Participação Social

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TAC – Termo de Ajuste de Conduta

TRF – Tribunal Regional Federal

UHE – Usina Hidrelétrica

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O CONCEITO DE PROPRIEDADE NA PÓS-MODERNIDADE.....	15
2.1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: CONCEITOS E DEFINIÇÕES	19
2.2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL: CONCEITOS E DEFINIÇÕES	28
2.3 O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E O RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL NO LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES UTILIZADORAS DE RECURSOS AMBIENTAIS CONSIDERADAS EFETIVA OU POTENCIALMENTE POLUIDORAS	31
2.4 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: EXIGÊNCIA E PARÂMETROS LEGAIS.....	36
3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A APLICABILIDADE DOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL, EM ESPECIAL NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	42
3.1 OS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E PARTICIPAÇÃO E SUA RELAÇÃO COM A AUDIÊNCIA PÚBLICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	45
3.2 A EVOLUÇÃO DO OBJETO RISCO NAS CIÊNCIAS SOCIAIS	52
3.3 A GESTÃO DE RISCOS AMBIENTAIS À LUZ DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO.....	59
3.4 O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL E AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO LEIGA E ESPECIALIZADA.....	63
3.5 O PROBLEMA DA INFORMAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO EM MODELOS DE GESTÃO PRECAUCIONAL E A ANÁLISE COMPARADA DA CONVENÇÃO DE ÅAHRUS.....	70
4 ANÁLISE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA NO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NOS CONTEXTOS SOCIAL, JUDICIAL E ADMINISTRATIVO	76
4.1 A NATUREZA JURÍDICA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA SOB A ÓTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	79
4.2 A NATUREZA JURÍDICA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA SOB A ÓTICA DO PODER JUDICIÁRIO	85
4.3 ANÁLISE DOS RISCOS AMBIENTAIS: DIFERENTES PERCEPÇÕES E ARTICULAÇÃO COM A NORMA QUE REGE A AUDIÊNCIA PÚBLICA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	96
4.4 A GESTÃO DE RISCOS ECOLÓGICOS E O CARÁTER MERAMENTE FORMAL DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: ANÁLISE DOCUMENTAL	
4.4.1. O caso da Usina Hidrelétrica de Barra Grande	107
4.4.2. O licenciamento ambiental federal da Usina Hidrelétrica de Pai Querê	111
4.4.3. O licenciamento ambiental federal da Linha de Transmissão 525 kV Salto Santiago-Itá-Nova Santa Rita	119

4.5 ALTERNATIVAS DE APRIMORAMENTO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA NO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL À LUZ DOS PRINCÍPIOS DE PRECAUÇÃO E PARTICIPAÇÃO	121
CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS	130

1 INTRODUÇÃO

Este estudo pretende avaliar a eficácia da audiência pública no processo de licenciamento ambiental, conforme prevista pela legislação brasileira e compreendida pelos tribunais, em face da necessidade de gestão dos riscos ecológicos, bem como sugerir que este procedimento poderia ser aprimorado, no sentido de potencializar a implementação do princípio da precaução, da participação e da função social da propriedade. Assim, verificar de que maneira esta fase do licenciamento pode ser conduzida, a fim de que a mesma se revista de um caráter precaucional, frente aos riscos ambientais.

Dessa forma, a título de esclarecimento, o termo audiência pública constitui-se em uma consulta à sociedade, ou a grupos sociais interessados em determinado projeto a ser realizado pelo poder público.

Para fins específicos, estabeleceram-se na presente dissertação, os seguintes objetivos:

- a) Analisar em que medida as normas que orientam as audiências públicas, relativas ao licenciamento ambiental, possuem um caráter precaucional;
- b) Avaliar a eficácia das normas relativas à audiência pública do licenciamento ambiental, em face da necessidade de gestão dos riscos ecológicos;
- c) Ponderar em que medida os princípios da precaução, da participação e da função social da propriedade se relacionam;
- d) Avaliar as diferentes percepções dos riscos ambientais;
- e) Fazer proposições, visando ao aprimoramento da audiência pública do licenciamento ambiental, a fim contribuir com a Administração Pública no propósito de implementação dos princípios da precaução, da participação e função social da propriedade, nas políticas públicas;
- f) Verificar o caráter precaucional de algumas ocorrências, referentes à audiência pública, no procedimento de licenciamento ambiental.

O presente estudo justifica-se pela importância da fase de realização de audiências públicas, no procedimento de licenciamento ambiental, para a concretização de princípios de Direito Ambiental, como precaução, participação, e função social da propriedade, para uma proteção ambiental eficaz. A norma, tendo em vista que a Resolução CONAMA n.9, de 03 de

dezembro de 1987¹, dispõe sobre a realização de audiências públicas, no processo de licenciamento ambiental, em seu Art. 2º, descreve que o poder público “sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública”, mas não orienta a forma de condução dessa audiência e o modo pelo qual os debates serão tomados em consideração nas definições sobre os riscos ambientais, bem como nada é revelado, no texto da Resolução, sobre o caráter deliberativo ou de consulta.

Destarte, percebe-se que não é nítido se haverá uma decisão ambientalmente precaucional da Administração, já que segundo julgados do STF e STJ, a opinião dos presentes não vincula o Administrador em sua decisão final. O Judiciário interpreta a audiência como mera consulta, e não tem natureza de plebiscito. Essas afirmações estão demonstradas neste estudo, em item específico.

Como matriz teórica básica da presente investigação, utilizou-se a obra de José Isaac Pilati, intitulada “Propriedade e função social na pós-modernidade”, por entender-se que o texto do autor se comunica com a linha de arguição do tema aqui proposto. O sentido da participação nos processos decisórios; a falta de um sentido pragmático da função social da propriedade coletiva e de um conteúdo passível de tutelar direito de ordem coletiva; corroboram com o contexto que envolve a audiência pública do licenciamento ambiental.

A expressão “função social da propriedade”, na presente Dissertação, foi referenciada no ponto de vista da matriz teórica básica no conceito amplo de propriedade, sob a “égide jurídica do coletivo e a aura política da participação”, em um conceito chamado por Pilati de *pós-moderno*. Na pós-modernidade jurídica, reconhece-se o “sujeito coletivo ao lado de Estado e Indivíduo; bens coletivos além dos bens públicos e privados; novas formas de exercício e tutela, democratizados, quando o objeto for bem coletivo”.²

O referido autor propõe soluções jurídicas para os problemas coletivos de atuação política em tempo real, que anteciparia os problemas a serem enfrentados, e combateriam a obsolescência jurídica. Pela proposta do autor, “a participação deve ser inclusiva, construtiva e adequada à magnitude da adversidade e da solução”.³ Por esse prisma, a matriz teórica apresentada enriquece o objeto de estudo, aqui discutido, que envolve participação, decisão e interesse coletivo.

¹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>> Acesso em 30 out. 2013.

² PILATI, José Isaac. Propriedade e função social na pós-modernidade. 3 Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.p. 26.

³ Ibid., p. XVI.

Apresentou-se pertinente, e oportuno, ressaltar a posição governamental, a posição leiga e a posição dos peritos, com preferência àquela mais adequada e prudente, a que esteja realmente preocupada com a segurança. As dificuldades acerca de decisões que envolvem o risco ambiental encontram-se não somente em submeter um empreendimento de impacto ambiental nocivo ao meio ambiente a vários peritos, mas também possibilitar que argumentos não técnicos, como percepções, valores, cultura entre outros, tenham possibilidade de prevalecer sobre critérios meramente de viabilidade técnica e econômica.

A norma, que envolve o licenciamento ambiental, não especifica critérios de consideração na tomada de decisão pelo poder público, nessas tutelas coletivas, pelas percepções dos riscos ambientais, conforme expostos pelas comunidades leigas e especializadas que serão atingidas pelos riscos

Nesse sentido, a precaução pode atuar como uma exigência de qualidade nos procedimentos decisórios e políticas públicas ambientais, como pode ser o caso da audiência pública no licenciamento ambiental. E nessa opinião, apresenta Silveira o princípio da precaução como fonte estruturante do Direito Ambiental:

O princípio de precaução serve, portanto, como **critério de avaliação da qualidade dos procedimentos decisórios e, em particular, da efetividade das políticas públicas** em evitar a degradação ambiental, por meio do planejamento racional, da escolha entre cenários de risco e da adoção de medidas antecipatórias, tendentes a evitar o agravamento ou a criação de problemas outros. Inversamente, concretizar políticas públicas de caráter precaucional nas mais diversas áreas permitiria concluir, por um raciocínio indutivo, pela **consolidação da precaução enquanto princípio estruturante** do Direito ambiental.⁴ (Grifo nosso).

Em relação ao princípio da precaução, na presente investigação, como matriz teórica básica, utilizou-se o conjunto da obra de Alexandra Aragão, mais especificamente o título “Princípio da precaução: manual de instruções”, por entender-se que seu texto além de se comunicar com a linha de arguição do tema aqui proposto, sintetiza o pensar de autores europeus, com uma visão mais elaborada do princípio, com amplitude de sentido global. Assim, referencia a autora que trata-se de um princípio racional e cientificamente comprometido com a responsabilidade pelo futuro.

Por fim, como resultados, o estudo de relevância jurídica contribuiu com a gestão governamental, no que tange aos princípios da precaução, da participação e da função social da propriedade, pois sugere o aprimoramento de uma política pública de suma importância

⁴ SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. O princípio de precaução como critério de avaliação de processos decisórios e políticas públicas ambientais. In: Revista Internacional de Direito Ambiental. Ano II, n.5 (maio/ago. 2013). Caxias do Sul, RS: Plenum, 2013, p. 40-41.

para grandes empreendimentos que envolvam o meio ambiente. Como procurou-se demonstrar, precaução e participação são princípios amplamente discutidos, presentes na legislação nacional, internacional e em tratados, e se faz necessário reformar nossos procedimentos decisórios que envolvem a proteção ambiental, em face destas exigências. Aliado a esses princípios, a importância do exercício da função social da propriedade na tutela de direitos que envolve bens coletivos.

Quanto às técnicas de coleta de dados, utilizaram-se as seguintes: pesquisa bibliográfica, documental, legislativa, normativa e jurisprudencial.

Para alcançar o objetivo deste trabalho, analisou-se de que forma a audiência pública do licenciamento ambiental pode ser conduzida para ter um caráter precaucional.

A pesquisa documental foi utilizada a fim de aprimorar os estudos referentes à legislação, no que alude a audiência pública no licenciamento ambiental, e sua relação com os aspectos dos riscos ambientais que envolvem a sociedade moderna e que podem ter, nos princípios da precaução e participação, uma via estratégica para reduzir os impactos negativos dos riscos que as incertezas científicas possam trazer às populações urbanas.

Quanto ao objeto pesquisado, estudou-se o ponto de vista precaucional da audiência pública no licenciamento ambiental, principalmente em projetos governamentais, cujas alterações do meio ambiente exijam um estudo de impacto ambiental prévio. E nesse contexto, a audiência pública, como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, capaz de contribuir com as políticas públicas de proteção ambiental, à luz dos princípios da precaução, da participação e da função social da propriedade.

Assim, foi pertinente a este estudo, o uso de julgados dos Tribunais, bem como documentos de licenciamento ambiental federal e audiências públicas realizadas para orientação da pesquisa, de forma a ilustrar como a consulta pública, pautada no princípio da participação, pode servir de base para uma preservação ambiental prudente e norteada pela precaução. Referencia-se os licenciamentos ambientais da **Usina Hidrelétrica de Barra Grande**, barragem efetuada no rio Pelotas, que inundou significativas áreas da Mata Atlântica nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul; o caso da **Usina Hidrelétrica de Pai Querê**, empreendimento também projetado para o rio Pelotas, mas em áreas nos municípios de Bom Jesus, no estado do Rio Grande do Sul, e Lages e São Joaquim, em Santa Catarina, que teve suma licença prévia indeferida; e o recente licenciamento da **Linha de Transmissão 525 kV Salto Santiago-Itá-Nova Santa Rita**, também situado na região Sul.

As informações foram coletadas no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA); consulta a documentos no processo físico do

licenciamento ambiental federal no IBAMA, em Porto Alegre; e material contendo artigos, vídeos e decisões sobre a UHE Barra Grande, organizado pela Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto Vale do Itajaí (APREMAVI).

A audiência pública no licenciamento ambiental é uma forma de participação popular na administração pública que propicia à sociedade uma troca de informações com o Administrador, além de contribuir para o exercício da cidadania.

Por derradeiro, este estudo, numa abordagem introdutória, pretende contribuir para evolução e desenvolvimento do Direito Ambiental, do ensino e de formação profissional que possa agregar valores aos serviços prestados a comunidade.

A pesquisa divide-se em três partes.

Na primeira parte (Capítulo 2), é realizado o embasamento teórico, relativo a conceitos e definições de audiência pública e licenciamento ambiental no contexto legal brasileiro. Referencia-se o estudo de impacto ambiental e o relatório de impacto ambiental no licenciamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como a exigência de audiências públicas no contexto do licenciamento dessas atividades.

Na segunda parte (Capítulo 3), pretende-se refletir sobre função social para entender a mudança do paradigma moderno para o pós-moderno no sentido de propriedade, proposto pelo referencial teórico de base na obra de José Isaac Pilati, introduzido pela Constituição Federal de 1988. Em seguida, a aplicabilidade dos princípios da precaução e participação no licenciamento ambiental em especial nas audiências públicas. Apresenta-se a gestão dos riscos ambientais, sob a análise dos princípios, e nesse sentido, o problema da informação e da participação em modelos de gestão precaucional.

Na terceira parte (Capítulo 4), faz-se uma crítica à audiência pública no licenciamento ambiental, sobre o seu caráter de efetividade ou mera consulta, sua natureza jurídica, sob a ótica do Poder Judiciário e do ponto de vista da Administração Pública. Também são analisadas e apresentadas decisões documentadas sobre o caráter apenas de satisfação da norma ou se possuem um caráter precaucional; e se a norma, que orienta a audiência pública em procedimentos de licenciamento ambiental, viabiliza ou induz à articulação das diferentes percepções (leigas e especializadas) acerca dos riscos ambientais em causa, de modo que seja possível observar a repercussão destas vozes na decisão final.

Por fim, propõem-se alternativas de aprimoramento da audiência pública no procedimento de licenciamento ambiental, orientados pela precaução.

2 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O CONCEITO DE PROPRIEDADE NA PÓS-MODERNIDADE

O direito tem encontrado dificuldades na busca de soluções frente aos novos conflitos decorrentes da evolução da técnica e da conformação do modo de vida contemporâneo, tendo em conta que estes processos ocorrem em um Planeta de recursos naturais finitos.

Considerando a situação, a Constituição Federal de 1988 compartilhou essa responsabilidade entre o Estado e a coletividade. Esta responsabilidade compartilhada não assegura, por si só, os resultados desejados, mas permite que, em um médio e longo prazo, sejam rediscutidas questões até então “engessadas” no plano jurídico, o que pode vir a consolidar um caminho de mudanças concretas.

Neste capítulo serão apresentados os conceitos e definições de audiência pública e licenciamento ambiental; o estudo/relatório de impactos ambientais no licenciamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas, efetiva ou potencialmente, poluidoras. Descreve-se também, os parâmetros legais da audiência pública no contexto desse processo de licenciamento ambiental a fim de introduzir a problemática do instrumento audiência pública no cenário que envolve atividades de degradação ambiental iminente, teoria apresentada no presente estudo.

Além disso, utilizou-se como matriz teórica básica a obra de José Isaac Pilati, intitulada “Propriedade e função social na pós-modernidade”, por entender-se que o texto do autor se comunica com a linha de arguição do tema aqui proposto. O sentido da participação nos processos decisórios; a falta de um sentido pragmático da função social da propriedade coletiva e de um conteúdo passível de tutelar direito de ordem coletiva; são idéias que corroboram com o contexto que envolve a audiência pública do licenciamento ambiental. Isto exposto, compreende-se que a argumentação da obra ilumina o problema enfrentado pela presente pesquisa, não só neste primeiro capítulo, mas também nos que se seguem.

Nesse conflito, Pilati entende que o desafio da civilização é preservar os valores da modernidade descritos por ele como: liberdade, propriedade, Estado, segurança jurídica, justiça, democracia, Constituição e virtudes correlatas, mas restituindo a dignidade do Direito perante as novas dificuldades enfrentadas pela sociedade, a que ele chamou de “problemas da pos-modernidade”.⁵

⁵ PILATI, José Isaac. Propriedade e função social na pós-modernidade. 3 Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.p.XIII-XIV.

Para esse novo paradigma, caberiam soluções jurídicas para os problemas coletivos que já não se limitariam ao campo da reação, mas de uma atuação política em tempo real que anteciparia os problemas a serem enfrentados. Apreende Pilati, que a participação deve ser inclusiva, construtiva e adequada à magnitude da adversidade e da solução.⁶ Por esse prisma, a matriz teórica apresentada enriquece o objeto de estudo aqui discutido que envolve participação, decisão e interesse coletivo.

Os termos do parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal são claros quando apresentam o compartilhamento de responsabilidades do Estado com a Sociedade dos assuntos de interesse coletivo, pois provoca uma reconstrução de valores, que até então eram conformados apenas com a democracia representativa. Vive-se ainda⁷ no “paradigma da modernidade”, e a superação das limitações jurídicas deste modelo deverá levar ao rumo da pós-modernidade com uma nova democracia, a participativa. Essa bipartição do exercício da cidadania emanou do supracitado artigo da seguinte forma: **“todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”**.⁸ E explica que não é o perecimento do Estado a que se propõe, mas a transformação do seu papel com eficácia nas deliberações participativas pós-modernas, resgatando o coletivo, alinhando política e direito:

Ante a falência da democracia representativa, cumpre resgatar o coletivo, personalizando o povo para assembleias globais, nacionais e regionais, devolvendo os bens coletivos aos sujeitos coletivos, e bem assim, inaugurar a nova **Ágora**⁹: a praça virtual da democracia participativa direta. Cumpre colocar o coletivo, política e juridicamente em tempo real.¹⁰ (Grifo nosso).

Nesse contexto, no que tange ao conceito de propriedade, moderno e pós-moderno, Pilati apresenta alguns conflitos: na modernidade, é limitado no sentido de ser apenas no âmbito das coisas corpóreas, em um conjunto de valores que orienta pessoas e coisas, mas também que determina e materializa a estrutura com que historicamente se regem e se reproduzem as relações de Estados, indivíduos e sociedades.¹¹ Já o conceito de propriedade na pós-modernidade, surge esse bem mais amplo, “incluindo todo o poder patrimonial

⁶ PILATI, 2013, p. XVI.

⁷ Ibid., p. VII.

⁸ BRASIL. Constituição Federal de 1988, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 30 out. 2013.

⁹ Principal praça pública nas cidades da Grécia antiga. “Ágora”, in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, 2008-2013, Disponível em: <<http://www.priberam.pt/dlpo/%C3%A1gora>> Acesso em 12 dez. 2014.

¹⁰ PILATI, José Isaac. Por uma nova ágora perante o desafio da globalização. In: Revista jurídica, vol. 1, n.1/2 (jan./ dez.). Blumenau: Universidade Regional de Blumenau, Centro de Ciências Jurídicas, 1997, p. 9-29.

¹¹ PILATI, 2013, op. cit., p. 1.

oponível ao grupo social”.¹² Por esse valor, não seria só o conceito de propriedade que se modificaria, mas todo o esqueleto jurídico, o próprio paradigma.¹³ Com isso surge uma nova categoria de bens, que são os bens coletivos, e o exercício de tutela desses bens coletivos transforma os papéis de Estado, indivíduo e sociedade nos processos participativos.

Essa nova visão da propriedade pós-moderna, advinda do texto constitucional de 1988, reconhece o sujeito coletivo ao lado do Estado e do Indivíduo. Assim, Pilati observa que “o grande desafio do Direito pós-moderno, em sua função mediadora, consiste, basicamente, em definir-lhe estrutura e conceito em que o Coletivo tenha o mesmo peso dado ao Individual.”¹⁴ O autor faz uma reflexão sobre uma ordem jurídica inadequada para a tutela atual dos interesses fundamentais da espécie humana. É preciso uma nova conformação das instituições políticas e jurídicas para enfrentar a crise do modelo de desenvolvimento moderno:

Inaptidão de um sistema que não tem solução para a crise do modelo de desenvolvimento, que esgotou um planeta finito. **Um sistema cujo conceito de propriedade é superado** e exige nova conformação das instituições políticas e jurídicas; que resgate o coletivo como condição essencial do equilíbrio proprietário.¹⁵ (Grifo nosso).

Em sua obra, Pilati apresenta o sistema romano de propriedade como um contraponto insuperável para o raciocínio de propriedade pós-moderno, evidenciando a democracia participativa como basilar à propriedade romana, e o modelo participativo compatível ao adequado estilo atual. Assim observa que o sistema romano de propriedade é contraponto de inspiração para o raciocínio pós-moderno; porque a propriedade romana era exercida sob o manto da democracia participativa, e não representativa.¹⁶

Em teoria inversa, a política moderna assenta-se na democracia indireta, em que a representatividade é o instrumento do Estado para a proteção do chamado bem comum. Porém, o constitucionalismo pós-moderno não contesta esse modelo antigo de democracia, mas deve transformá-lo através da democracia participativa para uma tutela mais efetiva dos bens coletivos, com uma adequação maior a realidade dos conflitos da sociedade atual. Esse modelo confere autonomia jurídica a bens coletivos como ambiente e patrimônio cultural, e divide a soberania em representativa e participativa. As fontes de direito passam a contar com leis representativas (tradicionais) e participativas (plano diretor municipal); com a tutela dos

¹² PILATI, 2013, p. 1-2.

¹³ Ibid., p. 1.

¹⁴ Ibid., p. 4-5.

¹⁵ Ibid., p. 3-4.

¹⁶ Ibid., p. 5.

interesses do processo tradicional individualista ao lado do processo participativo; e a propriedade comum caminha na companhia das propriedades especiais, que introduzem novas formas de exercício e tutela.¹⁷

Diante das afirmações até aqui expostas, a participação, quando envolve tutela de direitos coletivos, passa a ser uma via extremamente importante e um desafio para a pós-modernidade jurídica, que Pilati expõe com o contraponto da pós-modernidade jurídica:

A Pós-Modernidade jurídica contrapõe as propriedades especiais, reconhecendo: sujeito coletivo ao lado de Estado e Indivíduo; bens coletivos além dos bens públicos e privados; novas formas de exercício e tutela, democratizados, quando o objeto for bem coletivo.¹⁸

No que tange a propriedade e sua função social na pós-modernidade, assunto relevante quando se trata do objeto de estudo audiência pública do licenciamento ambiental, observa-se que há uma evolução no plano político, no que diz respeito a garantias constitucionais de uma “República Participativa”.¹⁹ No plano jurídico, um novo conceito constitucional e menos individualista é observado. Todavia, ressalta-se dentre outros novos conceitos de propriedade, o que Pilati considera como o mais notável: “a propriedade coletiva propriamente dita, extrapatrimonial, como o ambiente, que constitui a base da função social”.²⁰

O Capítulo 2 deste estudo elucidará melhor essa tríplice relação de propriedade, função social e participação.

E a audiência pública do licenciamento ambiental?

É um instrumento de tutela do bem coletivo meio ambiente. Aqui nesta análise a apresentaremos como um exemplo de “obsolescência jurídica”, que demonstra a necessidade de modificação jurídica para a adequação ao paradigma pós-moderno, o que aponta Pilati no conjunto de sua obra.

A crise de hoje, sobretudo a **ecológica**, é reflexo de um novo momento da propriedade em sentido amplo: as velhas formas, jurídica e política, **já não correspondem à substância**. Esse descompasso entre substância e forma, confunde os eruditos do nosso tempo, que apesar do talento e da aplicação da maioria, perderam o senso de direção da força. O método que compartilham de modo geral como paradigma enreda-os na massa falida de Modernidade, e eles pretendem solucionar a **obsolescência jurídica** com paliativos da velha ordem superada, como se fosse possível tutelar o coletivo com instrumentos do CPC e sem rever o arcabouço institucional.”²¹ (Grifo nosso).

¹⁷ PILATI, 2013, p. 23.

¹⁸ Ibid., p. 26.

¹⁹ Conforme PILATI, 2013.

²⁰ PILATI, op. cit., p. 67.

²¹ Ibid., p.3.

Contudo, esse estudo pretende avaliar a eficácia da audiência pública no processo de licenciamento ambiental, conforme prevista pela legislação brasileira e compreendida pelos tribunais, em face da necessidade de gestão dos riscos ecológicos. Desse modo, para chegarmos ao diagnóstico de uma audiência pública do licenciamento ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, que por vezes possui um *status* de mera consulta, iniciou-se esse estudo com os conceitos e definições do objeto audiência pública, bem como do licenciamento ambiental.

2.1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: CONCEITOS E DEFINIÇÕES

As audiências públicas são vias de participação popular nos planos administrativos e legislativos, que se insere em todos os níveis governamentais no Brasil. São abertas aos cidadãos, individualmente ou organizados em associações, que assim exercem seu direito de informação e de manifestação de percepções, preferências e opções a respeito de assuntos determinados, com vistas a informar e a orientar o poder público na tomada de decisões políticas e administrativas. Segundo Mencio, a audiência pública deve ser considerada um instrumento de democracia direta ou, mais precisamente, um “instrumento de participação popular, que pode ser exercitado tanto no âmbito da administração pública, quanto do Poder Legislativo”.²²

Quanto à origem da audiência pública, tem-se no direito anglo-saxão o termo *public hearings*.²³ No direito inglês, é fundada no princípio da justiça natural e da ampla defesa; no direito americano, é decorrente da garantia do devido processo legal.²⁴

Dessa forma, quando um projeto ou edição de norma do poder público atingir um interesse coletivo de impacto a uma comunidade ou ao meio ambiente, há uma necessidade jurídica e política de consulta ao público envolvido para que a Administração adote a melhor decisão, com base no princípio clássico do devido processo legal.

Nesse figurino, Pilati ressalta a importância da participação efetiva da sociedade na tutela de direitos coletivos, ou seja, a participação da sociedade de forma efetiva não visa

²² MENCIO, Mariana. Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 110.

²³ MENCIO *apud* Martins Júnior, 2007, p. 116.

²⁴ MENCIO, op. cit., p.116.

impedir o progresso da ciência e da economia, mas ao contrário; é lugar de legitimação, inclusão, transparência, e garantia de segurança jurídica.²⁵

Em âmbito internacional, os fundamentos que originaram o instituto audiência pública são os que trataram da democracia participativa, como o Pacto de São José da Costa Rica, a Declaração Universal dos Direitos e Deveres do Homem, tratados internacionais recepcionados pelo nosso ordenamento jurídico.²⁶

Nesse contexto, Mencio²⁷ extrai do texto constitucional, que o fundamento jurídico da audiência pública, no âmbito da administração pública, reside nos seguintes artigos:

art. 5º, incisos XXXIII, LV;	XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; [...] ²⁸
art. 29, inciso VIII;	VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município; [...] ²⁹
art. 37, caput;	Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. ³⁰
art. 194, parágrafo único, inciso VII;	Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: [...] VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. ³¹
art. 198, inciso III;	Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

²⁵ PILATI, 2013, p. 163.

²⁶ MENCIO, 2007, p.117.

²⁷ Conforme MENCIO, 2007, p. 110.

²⁸ BRASIL. Constituição Federal de 1988, Brasília, 1988. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 22 dez. 2014.

²⁹ BRASIL. Constituição Federal de 1988, Brasília, 1988. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 22 dez. 2014.

³⁰ BRASIL. Constituição Federal de 1988, Brasília, 1988. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 22 dez. 2014.

³¹ BRASIL. Constituição Federal de 1988, Brasília, 1988. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 22 dez. 2014.

	[...] III - participação da comunidade. ³²
art. 204, inciso II;	Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...] II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. ³³
art. 225, caput.	Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. ³⁴
No âmbito do Poder Legislativo a autora menciona o art. 58, inciso II:	Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. [...] § 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: [...] II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; [...] ³⁵

Fonte: Elaborado pela autora com base nas proposições de Mencio, 2007, p. 110 a 111.

Observa-se que os artigos apontados pela autora Mencio como fundamento jurídico das audiências públicas, nos remetem a publicização dos atos pelo poder público. A transparência das ações públicas para a sociedade e para os grupos comunitários atingidos por determinado ato, conferem o respaldo público constitucionalizado que deve conter as atuações sobre bens ou serviços de interesse coletivo. Desse modo, tornando o objeto público, espera-se que contribua para discussão, argumentação, apresentação de razões e pontos de vista diversos, cooperando para a decisão administrativa ou legislativa.

Cabe ainda ressaltar que a audiência pública pertence ao gênero participação popular. Mencio destaca que a audiência atua como uma instância em que o particular pode agir de forma colaborativa com o Estado na tomada de decisões normativas, quando no desempenho

³² BRASIL. Constituição Federal de 1988, Brasília, 1988. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 22 dez. 2014.

³³ BRASIL. Constituição Federal de 1988, Brasília, 1988. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 22 dez. 2014.

³⁴ BRASIL. Constituição Federal de 1988, Brasília, 1988. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 22 dez. 2014.

³⁵ BRASIL. Constituição Federal de 1988, Brasília, 1988. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 22 dez. 2014.

de suas funções administrativas e legislativas. Assim, em relação aos graus de intensidade que os instrumentos de participação popular possuem, a autora ressalta as vantagens da audiência pública:

A audiência pública mostra-se capaz de fornecer informações, influenciar a tomada de decisão política a ser apta a contribuir para a elaboração de uma decisão administrativa ou legislativa por envolver discussão, argumentação, apresentação de razões e consignação de pontos de vista, de forma oral ou escrita.³⁶

Portanto, pode-se afirmar que a audiência pública é uma sessão ou evento de discussão, aberta ao público, originada pelo poder público, em que os cidadãos têm a oportunidade de manifestar opiniões acerca de projetos da Administração Pública ou projetos de lei do Poder Legislativo. Na oportunidade, o referido órgão deverá informar ou esclarecer dúvidas sobre esses projetos à população interessada e ou atingida por determinada decisão administrativa, ou edição de lei.

Segundo Bim, a audiência pública desempenha um importante papel na publicidade de informações para a Administração Pública e o cidadão, pois “o fluxo de informações não ocorre somente cidadão-Administração Pública, mas também Administração Pública-cidadão”.³⁷ E por esse motivo, entende que a audiência pública tem caráter “*informativo ambivalente*”.

Dessa forma, as audiências públicas têm o condão de garantir a transparência dos processos administrativos e legislativos, a fim de produzir uma decisão consensual entre administradores e administrados, de forma democrática e participativa, reduzindo a desarmonia sobre um assunto objeto de determinada questão. Assim, “a troca de informações, produzida na sessão de debates públicos, revela a transparência dos órgãos públicos, preocupados em reunir o maior número possível de argumentos e informações para buscar a melhor decisão política, pautada no interesse público”.³⁸

Nesse sentido, a audiência permite ao administrado manifestar-se a fim de colaborar com a decisão do poder público. Ao mesmo tempo, a audiência pública consiste no debate público, ocasião em que o administrado confronta seus pontos de vista, tendências, opiniões, razões, divide informações com os de outros administrados e com o próprio poder público, com o intuito de contribuir para a melhor decisão administrativa.

³⁶ MENCIO, 2007, p. 110.

³⁷ BIM, Eduardo Fortunato. Audiências Públicas. 1 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 73.

³⁸ Ibid., p. 113-114.

Para Guerra³⁹, indubitavelmente, a realização de audiências públicas é um dos principais mecanismos postos à disposição dos indivíduos no processo de participação.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, as leis federais passaram a prever o instituto da audiência pública. Como bem explanou Mêncio, as leis no nosso sistema jurídico, que adotam o instituto, dizem respeito aos interesses difusos, que envolvem direitos ligados à defesa do meio ambiente, à ordem urbanística, ao interesse público ou aos usuários de serviços públicos.⁴⁰ Em relação ao interesse público, a mencionada autora apresenta a previsão de audiências públicas nas Leis de Licitações, do Processo Administrativo e de Responsabilidade Fiscal. Passamos a análise de algumas dessas leis referenciadas.

A Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta licitações e contratos da administração pública, apresenta no art. 39 a obrigatoriedade de audiência pública no começo do processo licitatório, quando o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea “c” da mesma Lei:

Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, **o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública** concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.⁴¹ (Grifo nosso).

Em seguida, a Lei Federal n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, regulamentou o Processo Administrativo no âmbito da administração pública federal, e instituiu o instrumento em seu artigo 32, porém, de forma facultativa, “antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo”.⁴²

A Lei de Responsabilidade Fiscal, n. 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, versa sobre a audiência pública em seu artigo 9º, § 4º, nos seguintes termos:

³⁹ GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. Curso de direito ambiental. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 274.

⁴⁰ MENCIO, 2007, p. 112.

⁴¹ BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em 05 set. 2014.

⁴² BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Brasília, 199. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm> Acesso em 05 set. 2014.

Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, **em audiência pública** na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.⁴³ (Grifo nosso).

O mesmo diploma legal faz menção à audiência pública no que se refere à transparência da gestão fiscal, em seu art. 48, parágrafo único, inciso I:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. **A transparência será assegurada também mediante:**

I – **incentivo à participação popular e realização de audiências públicas**, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.⁴⁴ (Grifo nosso).

Mencio também apresenta a Lei da Energia Elétrica, n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996 e a Lei da Política Energética Nacional, n. 9.478, de 06 de agosto de 1997, como referência a temática dos usuários de serviços públicos. Ambas preveem que decisões de normas que impliquem afetação de direitos dos agentes econômicos dos setores ou dos consumidores, deverão ser precedidas de audiência, convocada pela Agência Regulamentadora.

Art. 19. As iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias de petróleo, de gás natural ou de biocombustíveis **serão precedidas de audiência pública** convocada e dirigida pela ANP.⁴⁵ (Grifo nosso).

Art. 4º, § 3º - O processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, **será precedido de audiência pública** convocada pela ANEEL.⁴⁶ (Grifo nosso).

⁴³ BRASIL. Lei n. 101, de 04 de maio de 2000. Brasília, 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em 05 set. 2014.

⁴⁴ BRASIL. Lei n. 101, de 04 de maio de 2000. Brasília, 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em 05 set. 2014.

⁴⁵ BRASIL. Lei n. 9.478, de 06 de agosto de 1997. Brasília, 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm> Acesso em 05 set. 2014.

⁴⁶ BRASIL. Lei da Energia Elétrica, n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Brasília, 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm > Acesso em 05 set. 2014.

Contudo, a legislação brasileira disciplinou em alguns instrumentos de proteção ambiental a ocorrência obrigatória de audiências públicas. E nessa premissa, observa-se no ensinamento doutrinário brasileiro que a proteção do ambiente no Brasil é exercida através de instrumentos de política e gestão do ambiente, assim, “os instrumentos jurisdicionais podem ser extraprocessuais, como os inquéritos civil e policial, o compromisso de ajustamento de conduta e **as audiências públicas**, ou processuais, como a ação penal pública, a ação civil pública e a ação popular”.⁴⁷

Na temática ambiental e a participação popular na proteção ao meio ambiente, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), no uso de sua função normativa, contextualizou, inicialmente, a realização de audiência pública quando editou o art. 11, § 2º da Resolução n.1, de 23 de janeiro de 1986:

Art. 11 [...]

§2º - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá **a realização de audiência pública** para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.⁴⁸ (Grifo nosso).

Em seguida, um ano mais tarde, as audiências públicas, em matéria ambiental, mereceram um detalhamento, e a Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987, que dispôs de maneira especial à realização de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental. Nas palavras de Guerra,

As audiências públicas, que estão disciplinadas na Resolução n. 9/87, tem por finalidade 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.⁴⁹

Esse detalhamento foi preciso para esclarecer melhor a condução dessas audiências na fase que antecede a concessão da licença. Porém, é preciso notar que a audiência pública não possui um caráter meramente informativo, pois além de dirimir dúvidas, ela também recolhe sugestões. A grande dúvida é qual a finalidade de recolher as críticas e sugestões a respeito do empreendimento a ser licenciado pelo poder público. Não obstante, essas críticas

⁴⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens de Morato (Org.). Direito constitucional ambiental brasileiro. 5 Ed. São Paulo: Saraiva, 2012; MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011; MILARÉ, Édís. Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco. Doutrina, jurisprudência, legislação, glossário. 6 ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

⁴⁸ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília, 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso em 05 jul. 2014.

⁴⁹ GUERRA, 2014, p. 274.

poderão prejudicar a atividade proposta, mas entende-se que o intuito seja orientar a decisão administrativa pela melhor ao interesse público.

Dez anos mais tarde, as audiências públicas no Licenciamento ambiental foram expressamente reconhecidas na Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997, como uma das etapas do procedimento de licenciamento ambiental, através do art. 10, incisos V e VII:

Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às **seguintes etapas**:
[...]
V - **Audiência pública**, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;
VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de **audiências públicas**, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; [...].⁵⁰ (Grifo nosso).

As audiências públicas, quando solicitadas e não realizadas pelo órgão estadual, invalidam a licença concedida. Portanto, sempre que a autoridade ambiental julgar necessário, ou quando houver solicitação por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o órgão de meio ambiente deverá promover a realização de audiência pública.⁵¹

O representante do órgão licenciador, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), abrirá as discussões com os interessados presentes. Ao final de cada audiência será lavrada uma ata sucinta e anexados todos os documentos escritos e assinados que foram entregues ao presidente dos trabalhos. A ata, ou as atas da audiência pública, e seus anexos, juntamente com o RIMA, servirão de base para análise e parecer final do licenciador, favorável ou não ao projeto.⁵² Nesse sentido, Guerra destaca o aspecto relevante da possibilidade de realização de mais de uma audiência pública “nos casos em que envolvam grande complexidade do tema ou localização geográfica dos solicitantes”.⁵³

A audiência pública, como instrumento da política de proteção ambiental brasileira, cumpre aos do Direito Ambiental, quando estes destacam a publicidade e a participação pública, presentes no art. 225, §1º, inciso IV da Constituição Federal de 1988, que determina ao poder público dar publicidade ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental,

⁵⁰ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>> Acesso em 05 jul. 2014.

⁵¹ Art. 2º da Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987.

⁵² Conforme artigos 3º; 4º, parágrafo único; e 5º da Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987.

⁵³ GUERRA, 2014, p. 275.

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

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

[...]

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, **a que se dará publicidade;**

[...] ⁵⁴ (Grifo nosso).

Assim como o art. 3º da Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997, que obriga o poder público a dar publicidade ao Estudo de Impacto Ambiental e ao Relatório de Impacto Ambiental, garantindo a realização de audiências públicas:

Art. 3º - 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 dar-se-á publicidade, garantida **a realização de audiências públicas**, quando couber, de acordo com a regulamentação. (grifo nosso). ⁵⁵

É nesse contexto que se insere a audiência pública nos instrumentos brasileiros de proteção ambiental. O recente Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), reafirma sua importância, quando considera expressamente, em seu art. 2º, inciso VIII, a audiência pública como “mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais”. ⁵⁶

Diante do conjunto de normas até aqui expostas, na tentativa de evidenciar a importância do instrumento audiência pública, é possível perceber que não há um diploma normativo único para instituir o regime jurídico das audiências públicas. Portanto, não há um conjunto de regras que regulamentam o funcionamento de uma audiência pública. Para Mêncio, “apenas instituíram nos processos administrativos a sessão pública de debates e

⁵⁴ BRASIL. Constituição Federal de 1988, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 05 jul. 2013.

⁵⁵ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>> Acesso em 05 jul. 2014.

⁵⁶ Decreto N. 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em 05 jul. 2014.

informações, que deve ser aplicada em matéria ambiental, urbanística e administrativa”.⁵⁷ O instituto se submete aos constitucionais do processo democrático, tanto no âmbito administrativo como legislativo; porém, não existem critérios para a tomada de decisão em toda e qualquer audiência pública, independente da matéria a ser tratada, a fim de que produza efeitos jurídicos.

Destarte, o primeiro capítulo desse trabalho tem como finalidade apresentar embasamento teórico sobre o conceito de propriedade na pós-modernidade, inserido no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição Federal de 1988, bem como relacionar o surgimento de um novo paradigma jurídico relativo à participação da coletividade e do Estado na tutela de interesses coletivos. Assim, apresentar conceitos e definições de audiência pública e licenciamento ambiental nesse novo contexto legal e político brasileiro, a partir de uma transformação jurídica diante de uma nova realidade de conflitos ambientais.

Além disso, pretende-se ressaltar a importância e compreensão do Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental no licenciamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como a exigência de audiências públicas no contexto do licenciamento dessas atividades, como instrumentos de proteção ambiental.

2.2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL: CONCEITOS E DEFINIÇÕES

Será iniciada a construção do conceito de licenciamento ambiental com algumas definições. De tal modo, faz-se necessária a definição da expressão “licenciamento ambiental” para uma melhor compreensão do panorama brasileiro que envolve licença, meio ambiente e audiência pública.

Em uma análise do panorama sobre o licenciamento ambiental no Brasil, depreende-se que este pretende minimizar os danos causados ao meio ambiente por atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras. O art. 1º, inciso I, da Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997 o confere a seguinte definição:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam

⁵⁷ MENCIO, 2007, p. 124.

causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.⁵⁸

Segundo Trennepohl, o termo “licenciamento ambiental” é usado para “definir o processo de concordância do poder público com as obras ou atividades condicionadas à aprovação do Estado, embora, em muitas hipóteses, não se trate de uma licença na concepção administrativa da palavra, mas de autorização [...]”.⁵⁹ Para o referido autor, há diferenças marcantes entre licença e autorização como ato administrativo e licenciamento ambiental como um processo. Assim apresenta-se os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Prieto, que define:

Autorização como “ato administrativo unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração faculta ao particular o uso de bem público (autorização de uso), ou a prestação de serviço público (autorização de serviço público), ou o desempenho de atividade material, ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos (autorização como ato de polícia)”. Já a *licença* é definida pela autora como “ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade”.⁶⁰

Define Celso Fiorillo⁶¹ o licenciamento ambiental como “o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de licença ambiental”. E nesse contexto, para o autor, a licença ambiental possui uma discricionariedade *sui generis*, pois “será possível a outorga de licença ambiental ainda que o estudo prévio de impacto ambiental seja desfavorável”. Ou seja, ainda que desfavorável o estudo, a autoridade competente poderá proceder ao licenciamento, e vice-versa.

A Lei Complementar n. 140/2011, que 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 n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, definiu, assim, o licenciamento ambiental:

⁵⁸ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>> Acesso em 05 jul. 2014.

⁵⁹ TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento ambiental. 5 ed. Niterói: Impetus, 2013, p. 22.

⁶⁰ PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. Direito Administrativo. 18.ed. São Paulo:Atlas, 2005, p. 218-220.

⁶¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 214-215.

Art. 2º - Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:

I - licenciamento ambiental: 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 [...].⁶²

No mesmo sentido, Guerra observa que uma pessoa física ou jurídica que pretenda desenvolver uma atividade que seja considerada potencialmente causadora de degradação ambiental, deve preencher uma série de requisitos e submetê-la à apreciação da autoridade ambiental competente que manifestará sua decisão. E assim, faz uma definição mais completa sobre o significado de licenciamento ambiental,

Licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.⁶³

Fiorillo⁶⁴ descreve três etapas distintas e insuprimíveis do licenciamento ambiental:

a) outorga da licença prévia; b) outorga da licença de instalação; e c) outorga da licença de operação.

Neste ponto, cabe um breve esclarecimento sobre os tipos de licenças concedidas pelo poder público, definidas no art. 8º da Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

⁶² BRASIL, Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 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. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em 30 jun. 2014.

⁶³ GUERRA, 2014, p. 268.

⁶⁴ FIORILLO, 2011, p. 216.

Segundo Trennepohl ⁶⁵, as licenças prévias, de instalação e de operação integram um processo, são precedidas de estudos de impactos ambientais e concedidas em etapas. No mesmo sentido, Fiorillo⁶⁶ ressalta que entre uma etapa e outra podem se fazer necessários o Estudo de Impacto Ambiental(EIA)/Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e a Audiência Pública.

Por serem importantes instrumentos de proteção ambiental, em conjunto com a audiência pública, é pertinente uma análise da importância do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) no licenciamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras.

2.3 O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E O RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL NO LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES UTILIZADORAS DE RECURSOS AMBIENTAIS CONSIDERADAS EFETIVA OU POTENCIALMENTE POLUIDORAS

O estudo de impacto ambiental representa um conjunto de informações, análises e propostas destinadas a nortear tecnicamente a decisão do poder público, favorável ou não, à atividade ou empreendimento modificador do meio ambiente que determinada pessoa física ou jurídica pretenda desenvolver e implementar.

Porém, é preciso observar que os estudos técnicos, ora apontados ao poder público, assim como a audiência pública até aqui exposta, não possuem o chamado “efeito vinculante”. Por isso, poderá a Administração decidir sobre os rumos da atividade considerada efetiva ou potencialmente poluidora contrariamente aos estudos e relatórios de impacto ambiental, bem como da opinião pública, apenas expondo o motivo de sua decisão, que pode ser velado tão somente pelo interesse público. Nesse sentido observa Lanchotti:

No Brasil, a solução apontada nos estudos ambientais não obriga a Administração, o que significa que não há “efeito vinculante”. Assim, é possível que ainda que estudos ambientais sejam contrários a uma obra ou atividade o órgão ambiental a autoriza. ⁶⁷ (Tradução nossa).

⁶⁵ TRENNEPOHL, 2013, p. 37.

⁶⁶ FIORILLO, 2011, p. 216.

⁶⁷ LANCHOTTI, Andressa de Oliveira. Evaluación de impacto ambiental y desarrollo sostenible. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014, p. 150. **No original:** *En Brasil, la solución apuntada por los estudios ambientales no obliga la Administración, lo que significa que no tiene un “efecto vinculante”. Así pues, es posible que aunque los estudios ambientales sean contrarios a una obra o actividad el órgano ambiental la autorice.*

Contudo, a Resolução do Conama n. 1, de 23 de janeiro de 1986, estabeleceu a obrigatoriedade do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para atividades modificadoras do meio ambiente.

Para uma melhor compreensão do tema, urge apresentar primeiramente, que a Avaliação de Impacto Ambiental é considerada um dos instrumentos estabelecidos pela Política Nacional do Meio Ambiente.⁶⁸ A conceituação de Impacto Ambiental está descrita na Resolução do Conama n. 1, de 23 de janeiro de 1986, em seu artigo 1º:

[...] considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.⁶⁹

Assim, o artigo 2º, da mesma Resolução, descreve que dependerá de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental, a serem submetidos à aprovação do órgão competente, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: (i) estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento; (ii) ferrovias, portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; (iii) aeroportos, conforme definidos pelo inciso I, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18 de setembro de 1966; (iv) oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários, linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KW; (v) obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação; abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação; retificação de cursos d'água; abertura de barras e embocaduras; transposição de bacias, diques, extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão); (vi) extração de minério, inclusive os da classe II, definidos no Código de Mineração; aterros sanitários; processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos; usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW; (vii) complexo e unidades industriais e agroindustriais, petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha,

⁶⁸ BRASIL, Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 1981. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm>. Acesso em 30 out. 2013.

⁶⁹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília, 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso em 05 jul. 2014.

extração e cultivo de recursos hídricos, distritos industriais e zonas estritamente industriais; (viii) exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares, ou menores, quando atingir áreas significativas, em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental; (ix) projetos urbanísticos, acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental, a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes; (x) qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia; (xi) qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia; projetos agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental; (xii) empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional.⁷⁰

Segundo Fiorillo⁷¹, a essência do estudo de impacto ambiental é preventiva e somente após a Constituição Federal de 1988, o estudo prévio de impacto ambiental passou a ter “índole constitucional”, previsto no artigo 225, §1º, inciso IV:

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

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

[...]

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou **atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental**, a que se dará publicidade.⁷² (Grifo nosso).

O autor observa que o dispositivo constitucional, com este texto, admitiu atividades que não se sujeitam ao EIA/RIMA, pois citou somente aquelas atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. O texto constitucional não define o que seriam atividades causadoras de “significativa degradação” do meio ambiente, deixando essa regulamentação a cargo da legislação infraconstitucional, e a decisão a cargo do órgão responsável pela gestão ambiental. É certo, porém, que a exigência do estudo vincula-se antes

⁷⁰ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília, 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso em 05 jul. 2014.

⁷¹ FIORILLO, 2011, p. 219.

⁷² BRASIL. Constituição Federal de 1988, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 30 out. 2013.

ao potencial de impacto da atividade sobre o meio ambiente, e não à natureza do empreendimento. Nesse sentido, Fiorillo⁷³ faz um importante apontamento:

[é] oportuno salientar que a Constituição Federal estabeleceu uma presunção de que toda obra ou atividade é significativamente impactante ao meio ambiente, cabendo, portanto, àquele que possui o projeto demonstrar o contrário, não se sujeitando, dessa feita, à incidência e execução do EIA/RIMA.

Seria possível afirmar que a “presunção” referida por Fiorillo, traduz-se na atribuição de um ônus probatório ao proponente da atividade. Levada a sério, esta presunção seria condizente com os princípios da prevenção e da precaução e, conforme o caso, transporia para o caso concreto a realização da finalidade do preceito constitucional.

Parte da doutrina levanta questionamento digno de nota acerca de uma suposta inconstitucionalidade da exigência do EIA/RIMA, já que o artigo 225, §1º, inciso IV, menciona a sua exigência “na forma da lei”, tendo introduzido o estudo, no ordenamento jurídico, através das Resoluções do CONAMA n. 001/86 e 237/97. Segundo Fiorillo⁷⁴, esta situação é de uma aparente inconstitucionalidade, pois a obrigatoriedade constitucional é cumprida quando a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81) cria e determina a competência do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) que julga a necessidade de estudos de impactos ambientais em certas atividades. Sendo assim, esclarece:

Apesar da aparente inconstitucionalidade, a exigência trazida pelo art. 225, §1º, IV, é cumprida. Isso porque a lei a que se refere o Texto Constitucional é a de n. 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente). **Esta, por sua vez, menciona a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama – e, no art. 8º, II, determina ser competência deste, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados**, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para a apreciação de estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional.⁷⁵ (Grifo nosso).

Dessa forma, não há o que se falar a respeito da inconstitucionalidade do EIA/RIMA, já que a Lei 6.938/81 atribuiu ao CONAMA competência para sua exigência, bem como a determinação do seu modo e forma de execução.

Cabe esclarecer que o Relatório de Impacto Ambiental é a apresentação dos resultados do Estudo de Impacto Ambiental, sendo uma síntese para uma melhor compreensão do documento. Assim, nos ensinamentos de Trennepohl, “o Estudo de Impacto

⁷³ FIORILLO, 2011, p. 223.

⁷⁴ Ibid., p. 223.

⁷⁵ Ibid., p. 224.

Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA não são instrumentos dissociados, representando o segundo uma síntese consolidada do primeiro”.⁷⁶

Importante salientar que, embora o estudo de impacto ambiental esteja diretamente associado ao meio ambiente natural, ressalta Fiorillo que é perfeitamente aplicável às demais “partições” do meio ambiente, como o meio ambiente artificial, cultural e do trabalho. E cita, por exemplo, a necessidade de estudo de impacto ambiental em face do direito de antena.⁷⁷

Lanchotti faz outra importante crítica a respeito do instrumento de estudo de impacto ambiental na legislação brasileira em face da não obrigatoriedade da decisão vinculada ao EIA, mas que deverá ser devidamente motivada pela Administração:

O estudo de impacto ambiental serve para justificar o ato administrativo relativo ao licenciamento. Dessa maneira, quando o administrador público decide contra a solução proposta pelo EIA, deverá expor os motivos e as razões que o levaram a tomar uma decisão adversa. Diante desta nova proposta, quem considerar-se prejudicado (o promotor ou a coletividade) pode impugnar judicialmente a decisão administrativa.⁷⁸ (Tradução nossa)

Cabe salientar que o Estudo de Impacto Ambiental tem por função orientar a decisão da administração pública sobre determinado empreendimento e por tal motivo, poderá o poder público decidir em desacordo com os estudos técnicos apresentados ou da opinião das comunidades envolvidas. Como já dito, o estudo não vincula a decisão ao Administrador. Assim, segundo Lanchotti,

[...] sua função é a de orientar a decisão da Administração Pública e informar as consequências ambientais de determinado empreendimento, permitindo que o órgão ambiental, atendendo critérios de ordem política, autorize uma obra ou atividade em desacordo com as conclusões do EIA.⁷⁹

Portanto, por esse entendimento, nota-se que há uma discricionariedade do poder público em decidir sobre a instalação de determinado empreendimento, embora tenha informações das consequências ambientais e conhecimento das opiniões da comunidade que

⁷⁶ TRENNEPOHL, 2013, p 45.

⁷⁷ FIORILLO, 2011, p. 228.

⁷⁸ LANCHOTTI, 2014, p. 151. **No original:** *El estudio del impacto ambiental sirve para justificar el acto administrativo relativo al licenciamento. De esta manera, cuando el administrador público decide contra la solución propuesta por el EstIA, deberá exponer los motivos y razones que lo llevaron a tomar una decisión distinta. Bajo esta nueva propuesta, quién se juzgue perjudicado (el promotor o la colectividad), podrá impugnar judicialmente la decisión administrativa.*

⁷⁹ LANCHOTTI, 2014, p. 151. **No original:** *[...] su función es la de orientar la decisión de la Administración Pública e informarla de las consecuencias ambientales de un determinado empreendimento, lo que permite al órgano ambiental, atendiendo a criterios de orden política, autorizar una obra ou actividad em desacuerdo com las conclusiones del EstIA.*

será afetada pela obra. Poderá o Administrador decidir de maneira adversa às discussões e aos estudos técnicos, mas de maneira motivada, que poderá ser de ordem política.

Por esse prisma, o tema causa grande insegurança jurídica. Compete observar que entre a vinculação estrita e a discricionariedade clássica, há uma lacuna a ser preenchida por critérios orientadores para a condução das audiências e para a decisão administrativa. A norma acaba por dar aos instrumentos um status de mera consulta, em procedimento questionável que não orienta a participação constitucional, e não contempla os novos problemas da pós-modernidade a serem enfrentados pelo Direito.

O Estudo de Impacto Ambiental tem relevante importância para uma aplicabilidade funcional da audiência pública no contexto do licenciamento ambiental descrito na legislação brasileira. Por isso, não deve ser visto como mais um procedimento formal da fase do licenciamento, mas sim como uma fase que a ordem jurídica ainda não conseguiu positivar a devida importância e a segurança jurídica em questão. Em conjunto com a audiência pública, faz parte do paradigma pós-moderno aqui então apresentado.

2.4 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: EXIGÊNCIA E PARÂMETROS LEGAIS

A República Federativa do Brasil, como Estado Democrático de Direito, tem por obrigação balizar a proteção jurídica dos direitos, pautada em leis e na democracia, respeitando as liberdades civis, os direitos humanos e as garantias fundamentais. Assim, as autoridades políticas estão sujeitas às regras de direito.

Nesse contexto de democracia, podemos fazer um breve histórico da audiência pública descrita no licenciamento ambiental, inserida no ordenamento jurídico brasileiro como instrumento de participação popular, de proteção ao meio ambiente e auxiliar na gestão preventiva e/ou precaucional de riscos ambientais.

A Constituição Federal de 1988 assegurou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, através do seu artigo 225, que elevou o direito ao meio ambiente à condição de direito fundamental. Desse modo, impôs ao poder público e à coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo. Assim, nasceu a necessidade de regularizar os empreendimentos de atividades potencialmente poluidoras. A Política Nacional do Meio Ambiente, disposta na Lei 6.938/81, foi o dispositivo legal que trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro, no artigo 9º, IV, o instrumento de proteção

ambiental, já previamente conceituado neste estudo, o licenciamento ambiental, bem como a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

Em seguida, podemos atentar para o fato de a referida política pública mencionar a avaliação de impactos ambientais⁸⁰, e nesse ínterim, a realização do Estudo de Impacto Ambiental, para avaliar a viabilidade de implantação de determinado projeto, e posterior elaboração do Relatório de Impacto Ambiental. Este último contém as conclusões do estudo realizado, indicando as vantagens e desvantagens, além das possíveis consequências ambientais.

Nesse contexto, Machado faz uma importante observação sobre o direito à informação, publicidade e meio ambiente:

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental é um instrumento por excelência, de encontro do público com o privado. Nele nada pode ficar obscuro ou escondido. O que for sigiloso não entra nesse procedimento. Por isso, usou o constituinte a expressão “a que se dará publicidade”. A publicidade ambiental não é uma faculdade, um gosto ou um capricho. **A forma verbal mostra a obrigação ou o dever de se dar publicidade a esse procedimento administrativo de proteção.**⁸¹
⁸² (Grifo nosso).

Como antes já considerado no instrumento audiência pública, o estudo prévio de impacto ambiental também possui a qualidade de informar o público sobre os efeitos e consequências que o empreendimento carecedor da licença terá sobre o meio ambiente. Também é uma oportunidade, do ponto de vista técnico, do público tomar conhecimento dos riscos ambientais para a localização e imediações, trocar informações entre os interessados, dividir as incertezas, fazer críticas e discutir a decisão administrativa que será implementada. Pelo menos, espera-se que tenha alguma influência nas considerações do Administrador, já que, semelhante à audiência, possui um status de consulta, embora, sem vinculação à decisão final.

Machado⁸³ também expõe em sua obra, sentidos para o termo “publicidade”. No sentido jurídico, é o fato de levar ao conhecimento do público; difundir no nível da opinião pública; do caráter do que é feito em público. Assim, esclarece o autor que a publicidade determinada na Constituição Federal é um procedimento que leva ao conhecimento do público ou da opinião pública.

⁸⁰ BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 1981. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm>. Acesso em 05 jul. 2014.

⁸¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. Direito à informação e meio ambiente. São Paulo: Malheiros, 2007, p.195.

⁸² O autor refere-se ao Art. 225, § 1º, inciso IV da Constituição Federal.

⁸³ MACHADO, 2007, p. 192.

Diante do até aqui exposto, no que diz respeito à publicidade, estudos de impactos ambientais e atos do poder público, podemos afirmar que a audiência pública do licenciamento ambiental constitui importante instrumento de integração da sociedade nos processos de decisões que envolvem a temática ambiental. Os aspectos procedimentais da audiência pública são regidos pelas Resoluções Conama n. 1/86 e n. 9/87, uma vez que a Resolução Conama n. 237/97 não regulou a matéria.

A Audiência Pública tem por finalidade, expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito. No mesmo sentido, expõe Fiorillo:

Baseada no fundamento constitucional do direito de informação, que decorre do princípio da participação da população, a audiência tem por objetivo expor as informações do RIMA e, através disso, recolher críticas e sugestões com relação à instalação da atividade local. Com isso, permite-se a participação popular.⁸⁴

Assim, nos termos do artigo 11, § 2º, da Resolução Conama n. 1/86, bem como do artigo 2º, § 1º, da Resolução Conama n. 9/87, o órgão de meio ambiente, a partir da data do recebimento do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), fixa em edital e anuncia pela imprensa local, a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública. Na sequência, a solicitação de audiência pública será promovida pelo órgão do meio ambiente sempre que este julgar necessário, ou quando provocada pelos legitimados do artigo 2º, caput, da mesma Resolução Conama n. 9/87, ou seja, por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por cinquenta ou mais cidadãos. Diante de tal solicitação, o órgão do meio ambiente promoverá a realização de audiência pública.

Art. 2º Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.

§ 1º O Órgão de Meio Ambiente, a partir da data do recebimento do RIMA, fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública.⁸⁵

A solicitação da audiência pública é tão importante, que no caso de havê-la, e na hipótese do órgão ambiental não realizá-la, a licença concedida não terá validade. Portanto, quando provocada, torna-se obrigatória sua realização.

⁸⁴ FIORILLO, 2013, p. 229.

⁸⁵ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, 1990. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>> Acesso em 05 jul. 2014.

[...]

§ 2º No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade.⁸⁶

Quanto à quantidade de audiências públicas e o local para realização, poderá haver mais de uma sobre o mesmo empreendimento, e deverá ocorrer em local acessível aos interessados.

[...]

§ 4º A audiência pública deverá ocorrer em local acessível aos interessados.

§ 5º Em função da localização geográfica dos solicitantes, e da complexidade do tema, poderá haver mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto de respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA.⁸⁷

Esta disposição Resolução Conama n. 9/87 é de importância fundamental, uma vez que o local facilita – e, no limite, possibilita – a participação dos interessados, a audiência deverá ser marcada para aquele local e lá realizada.⁸⁸

Nesse quadro, verifica-se que a audiência pública é o espaço social de participação que propicia à população local, bem como toda a sociedade afetada pelo empreendimento relatado no RIMA, a expor suas percepções, críticas e sugestões, de modo a influenciar a decisão a ser tomada pelo poder público na questão que envolve o meio ambiente naquele momento. Em seu estudo sobre o tema, Christmann faz uma importante observação:

[...] no momento da audiência pública se estabelece a chance da sociedade conhecer o empreendimento a ser licenciado, realizar críticas e sugestões e – ainda que somente com poder consultivo – influenciar a decisão a ser tomada pelo órgão responsável. [...] É por meio dessa oportunidade que a comunidade pode analisar as possíveis/prováveis consequências do empreendimento, exercendo seu direito de participar diretamente da tomada de decisão e, portanto, opinar a respeito da assunção – ou não – dos riscos que ela mesma poderá sofrer.⁸⁹

Pode-se dizer que a comunidade atingida talvez seja a mais interessada no empreendimento a ser implementado pelo poder público, isto porque, os riscos serão sofridos por ela diretamente. Conquanto, a sociedade também é responsável pelos bens coletivos, por preceito de direito fundamental ao meio ambiente. Invocando o princípio da precaução, o grau

⁸⁶ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, 1990. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>> Acesso em 05 jul. 2014.

⁸⁷ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, 1990. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>> Acesso em 05 jul. 2014.

⁸⁸ FIORILLO, 2013, p. 229.

⁸⁹ CHRISTMANN, Luiza Landerdahl. Audiência pública ambiental: um instrumento democrático para a gestão compartilhada do risco ambiental. In: Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 9, n. 9., jan./jun. 2011, p. 65

de incerteza quanto aos riscos ambientais deve ser informado ao público sem ocultações, pois da transparência dos estudos técnicos depende a formação da opinião pública, a análise dos riscos e as consequências ambientais para uma discussão adequada.

O órgão licenciador que presidirá a audiência do licenciamento ambiental, após uma exposição do respectivo Relatório de Impacto Ambiental, abrirá as discussões aos presentes que entregarão documento, a serem anexados à ata e que auxiliarão na decisão final a ser tomada pelo licenciador.

Art. 3º A audiência pública será dirigida pelo representante do Órgão licenciador que, **após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo RIMA, abrirá as discussões com os interessados presentes.**

Art. 4º Ao final de cada audiência pública será lavrada uma ata sucinta.⁹⁰

Parágrafo único. **Serão anexadas à ata, todos os documentos escritos e assinados que forem entregues ao presidente dos trabalhos durante a seção.**

Art. 5º A ata da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.⁹¹ (Grifo nosso).

Nesse cenário, é possível observar que a audiência pública do licenciamento ambiental pode ser um importante instrumento para a aplicabilidade dos princípios de precaução e participação na gestão dos riscos ambientais, com base nas percepções das comunidades envolvidas. Apenas o conhecimento técnico já não é mais totalmente eficiente, pois tornou-se indispensável a atuação social na busca de uma gestão precaucional dos riscos pelo poder público.

Outro importante aspecto do presente estudo, é questionar o implemento da função social no empreendimento que está sendo licenciado, pois no paradigma pós-moderno da função social e aqui inicialmente apresentado, a participação em que se insere o instrumento audiência pública é de suma relevância:

A função social não está na esfera política *da maioria* (representativa), e sim na do *consenso*, porque ela pertence por natureza e essência ao social e não só ao estatal. Não se elimina nem exclui a dimensão estatal da sua proteção; está nas duas e ambas se completam, no paradigma pós-moderno.⁹² (Grifo do autor).

⁹⁰ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, 1990. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>> Acesso em 05 jul. 2014.

⁹¹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, 1990. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>> Acesso em 05 jul. 2014.

⁹² PILATI, 2013, p. 78.

Importante destacar, que o objeto procedimento de licenciado corrobora com o preceito constitucional de função social da propriedade, assim como a audiência, pois ambos instrumentos, o primeiro, de forma técnica, e o segundo, de forma leiga, pertencem ao social, ao participativo, ao coletivo, e contemplam o paradigma pós-moderno, proposto por Pilati. A intenção não é extinguir o Estado, já que a sociedade carece de proteção estatal, mas sim dar a um bem coletivo a proteção social de consenso da maioria.

Neste capítulo, foi feito um relato introdutório, com a apresentação da matriz teórica, na proposta de uma teoria jurídica reescrita, que contemple os desafios dos problemas pós-modernos. Em seguida, conceituou-se audiência pública e licenciamento ambiental. Por fim, arguiu-se sobre a audiência pública e o licenciamento ambiental no contexto da legislação brasileira, em especial na norma ambiental. Na sequência, pretende-se apresentar a valorização da participação para uma função social efetiva da propriedade no instrumento audiência pública do licenciamento ambiental, a fim de fazer-se uma reflexão sobre a efetividade das instituições representativas tradicionais.

3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A APLICABILIDADE DOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL, EM ESPECIAL NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Inicialmente, pode-se refletir sobre função social para entender a mudança do paradigma moderno para o pós-moderno no sentido de propriedade, proposto pelo referencial teórico de base na obra de José Isaac Pilati, que por seu entender, foi introduzido pela Constituição Federal de 1988. Por esse prisma, deveria haver um reconhecimento da propriedade extrapatrimonial coletiva para culminar com a efetiva função social proposta no texto constitucional, e pretende-se compreender o porquê de uma não aplicabilidade concreta.

Em seguida, anseia-se refletir sobre esse novo pensar pós-moderno na aplicabilidade dos princípios da precaução e participação nas audiências públicas do licenciamento ambiental.

Em consonância com a matriz teórica adotada na presente pesquisa, a fim de compreender o problema conceitual proposto, a função social pode ser assim definida:

A antítese da função social é a especulação, o enriquecimento sem causa, os privilégios da lei. Ela é *Função* e solidariedade para o proprietário, na face voltada para o indivíduo; mas é *Social* como direito subjetivo coletivo, a Função Social não ultrapassa a linha inane do interesse legítimo.⁹³

Assim, ao contrário da propriedade individual, em que quem decide sobre a coisa é o proprietário, na proposição de propriedade coletiva, a decisão não dispensaria o devido procedimento democrático-participativo, com o efetivo exercício do direito pelo seu titular, que é o coletivo. A Constituição Federal de 1988 enfoca a propriedade coletiva, no campo da soberania participativa, com natureza, objeto e titular distintos da propriedade individual. Segundo Pilati, na decisão para com a propriedade coletiva, a democracia participativa é indispensável, e deve ser envolvida pelo que ele chama de “manto político-institucional próprio”. Nessa perspectiva, o seu exercício e tutela transformariam os papéis das instituições representativas tradicionais.⁹⁴

Com esse viés, Pilati também retoma nesse sentido o contraponto romano, pois o coletivo constitucionalizado, as instituições da república romana, de assembleias populares (audiências públicas), magistraturas e senado, conferem feição peculiar às congêneres

⁹³ PILATI, 2013, p. XX.

⁹⁴ Ibid., p. XX.

representativas de hoje. Dessa maneira, “entram em cena novos elementos das relações jurídicas: a Sociedade como sujeito coletivo, bens coletivos com autonomia jurídica, e uma nova classe de direito subjetivo público, ostentando a mesma força de proteção do direito subjetivo individual.”⁹⁵

A participação democrática de uma forma efetiva é elemento essencial para essa concretização do preceito constitucional de cumprimento da função social da propriedade. Pilati faz a reflexão de que a função social só será efetiva com o resgate institucional da dimensão participativa da CRFB/88, já que ela corresponde à dimensão coletiva. Assim, “a função social não tem natureza de público-estatal: ela é antes de tudo espaço coletivo; carece de estrutura participativa e democrática”.⁹⁶

Ante ao procedimento de licenciamento ambiental, cumpre ao poder público, a tarefa de análise do empreendimento para uma decisão que exerce o devido processo legal. Assim, surge um desafio para juristas e técnicos, o de atrelar ao processo uma participação efetiva da coletividade a fim de tutelar de forma concreta um bem de ordem comum. Para Pilati, o desafio da teoria jurídica está em discernir uma racionalidade econômica não absoluta para o cumprimento da função social da propriedade. Assim,

Produtos e **atividades que apresentam resultados econômicos extraordinários**, gerando consumo, empregos, conforto e renda, mas são comprovadamente, **prejudiciais à saúde e deletérios para o planeta – coadunam-se com função social? Não.** Função social implica admitir que a racionalidade econômica não seja absoluta, nem a produtividade por si só baste para satisfazer os desígnios primordiais do Direito, que é proteger a espécie humana e a perpetuidade da civilização. Para exercer esse mister, para além do individualismo moderno, o Direito ainda não definiu os instrumentos e a estrutura adequados, e este é o desafio da teoria jurídica.⁹⁷

Portanto, nesse prisma, quando um empreendimento executa uma atividade nociva à saúde e ao meio ambiente, não cumpre a sua função social. Segundo Pilati, “ao lado da dimensão de direito público, penal e administrativo, de polícia, há uma dimensão civil constitucional de coletividade”⁹⁸, para ele, a dimensão de “República Participativa”. Assim, acaba por ser essa nocividade, uma pendência com a coletividade, independente das medidas que vierem a ser tomadas pelo órgão público competente. O mercado, pouco compromisso tem pelo bem comum:

⁹⁵ PILATI, 2013, p. XXI.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 78.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 79.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 80.

Os instrumentos do Estado são limitados frente à agilidade do mercado, que como espaço público atua em tempo real e dita regras no seu interesse, sem compromisso com o bem comum. **Grandes empresas despejam seus produtos de forma desenfreada e aproveitam de forma privilegiada os fomentos do Estado, sem oferecer nada em retorno;** ao contrário, demitem em massa e lançam produtos prejudiciais à saúde. O poder corruptor do mercado influencia eleições, desvia autoridades e domina os meios de comunicação. Atua no espaço público com a mesma liberdade do proprietário dominial no exercício do seu direito subjetivo *erga omnes*.⁹⁹

A proposta aqui exposta não seria eliminar o mercado, mas estabelecer um novo paradigma para que todos saiam ganhando. Dessa feita, propõe Pilati: “a função social, restabelecendo a autonomia do coletivo, não significa abolir o Mercado e suas regras; trata de estabelecer parâmetros em que todos saiam ganhando, e não apenas o investidor ou o especulador”.¹⁰⁰ O sentido da propriedade do Código Civil, para o autor, ficou reduzido em face da norma constitucional, que cria propriedades especiais aos arredores da função social que permeiam, como as propriedades urbanas (art. 182, § 2º) e rural (art.186):

A primeira cumpre a função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor participativo; e a outra, quando conforme a lei, observa aproveitamento racional, utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; observa as disposições legais das relações de trabalho, e realiza exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.¹⁰¹

Enfim, essa análise pretende refletir também os princípios da precaução e participação, em tempos de pós-modernidade e de uma função social nova para a propriedade diante da “República Participativa”, em especial nas audiências públicas do licenciamento ambiental:

A função social sob a República Participativa configura-se, então, não mais entre micro e macrossujeito e sob a racionalidade meramente econômica, e sim sob o manto da dignidade humana, neste espectro: três protagonistas no plano da pessoa: Indivíduo, Estado e Sociedade; e três categorias de bens: privado, público e coletivo. A propriedade coletiva é exercida mediante procedimentos de democracia direta, em que o protagonista é a Sociedade personificada, e o espaço é de agora; presentes o Estado como colaborador e não como vontade autocrática (da dimensão representativa); e o indivíduo como condômino do bem coletivo e da construção participativa.¹⁰²

Nesse prisma da função social na pós-modernidade apresenta-se, a seguir, o princípio da precaução, que insere nas políticas públicas a ideia de prudência e cautela às decisões que envolvam atividades de impacto ambiental. Em seguida, aborda-se o princípio da participação, a fim de discutir sua natureza e seu papel no exercício do direito coletivo ao

⁹⁹ PILATI, 2013, p. 81.

¹⁰⁰ Ibid., p. 82.

¹⁰¹ Ibid., p. 121.

¹⁰² Ibid., p. 130-131.

ambiente. Por fim, ambos são relacionados ao objeto privilegiado deste estudo, que são as audiências públicas no licenciamento ambiental.

3.1 OS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E PARTICIPAÇÃO E SUA RELAÇÃO COM A AUDIÊNCIA PÚBLICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O princípio da precaução surgiu originalmente na Alemanha a partir dos anos 70. Foi incorporado pelo ordenamento jurídico deste país, onde foi denominado *Vorsorgeprinzip*¹⁰³, o qual passou a servir de orientador das políticas ambientais alemãs.¹⁰⁴ A partir da Conferência de Estocolmo (1972), a noção de precaução aparece em acordos internacionais como a Conferência Internacional sobre a Proteção do Mar do Norte, na Convenção de Viena e no Tratado de Maastricht.

No Brasil, o princípio da precaução foi introduzido no ordenamento jurídico, a partir de 1992, por meio do artigo 15 da Declaração do Rio de Janeiro. Muitos autores apresentam este dispositivo como início de uma definição global ao princípio da precaução, conforme o seguinte enunciado:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o Princípio da Precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.¹⁰⁵

Na presente investigação, como matriz teórica básica a respeito da precaução, utilizou-se o conjunto da obra de Alexandra Aragão, mais especificamente o título “Princípio da precaução: manual de instruções”, por entender-se que seu texto compartilha com a linha de arguição do tema aqui proposto. Além disso, sintetiza o pensar de autores europeus, com uma visão mais elaborada do princípio com amplitude de sentido global. Conforme a autora, o princípio da precaução tem como conteúdo “um princípio racional e cientificamente fundado de responsabilidade pelo futuro”.¹⁰⁶

¹⁰³ Tradução na Língua Portuguesa: Princípio da Precaução.

¹⁰⁴ WEYERMÜLLER, André Rafael. Precaução com a tecnologia: um desafio para o Direito Ambiental. In: Revista Direito Ambiental e Sociedade. Caxias do Sul, ano 1, vol. 1, janeiro/julho, 2011. p.333.

¹⁰⁵ Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 06 fev. 2014.

¹⁰⁶ ARAGÃO, Alexandra. Princípio da Precaução: manual de instruções. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do urbanismo e do Ambiente. Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Ano XI., n.22, 9-58. 02.2008, p.14-15.

Silveira, ao questionar a baixa efetividade e a falta de acordo semântico em torno do princípio da precaução no Brasil, entende, não obstante, que seu enunciado guarda um potencial de “construção de procedimentos e de espaços decisórios mais bem preparados para a problematização das ameaças graves ou irreversíveis ao ambiente e à saúde humana”¹⁰⁷. Os pressupostos fundamentais de aplicação do princípio da precaução são a existência de riscos ambientais e a incerteza científica quanto a esses riscos. A incerteza de riscos irreversíveis causados pelos danos ambientais deve ser levada em consideração pelo poder público em processos de licenciamento ambiental de atividades causadoras de impactos no meio ambiente.

Em face ao princípio da participação, a atuação popular tem um importante papel na defesa do meio ambiente. Nesse sentido, MIRRA faz uma importante observação:

[...] se o meio ambiente é um bem de uso comum do povo e de titularidade coletiva, não há como afastar o público das decisões que a ele dizem respeito. Daí a imperiosidade de garantir às pessoas em geral – individualmente, reunidas em grupos ou representadas por entes habilitados – a possibilidade de tomar parte nas instâncias de decisão relacionadas à questão ambiental e de exercer o controle sobre as atividades e omissões públicas e privadas lesivas ao ambiente.¹⁰⁸

Nesta mesma proposição, Souza afirma que o procedimento público de participação popular é, em sua vertente subjetiva, “um instrumento de garantia dos direitos dos particulares, permitindo a tutela antecipada e preventiva dos direitos, anteriormente à decisão das autoridades públicas”.¹⁰⁹ No que se refere ao direito ambiental, Vasco Pereira da Silva elenca a importância dessa participação popular nas decisões do poder público:

- 1) afetam “uma multiplicidade de sujeitos”;
- 2) pressupõem a “ponderação de valores e de interesses contraditórios”;
- 3) “podem apresentar um elevado grau de complexidade técnica”; e
- 4) estão propensas a “desencadear efeitos colaterais ou mesmo perversos”.¹¹⁰

Na Rio-92, a participação dos cidadãos foi apontada como a “melhor maneira de tratar as questões ambientais”.¹¹¹ O Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento diz que,

¹⁰⁷ SILVEIRA, 2013, p. 28.

¹⁰⁸ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Participação, processo civil e defesa do ambiente no direito brasileiro. Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. (p.29). Biblioteca Digital USP. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php>. Acesso em 30 jan. 2014.

¹⁰⁹ SOUZA, Leonardo da Rocha de. Direito Ambiental e Democracia Deliberativa. Jundiaí, Paco Editorial: 2013, p. 105.

¹¹⁰ SILVA, Vasco Pereira da. Verde Cor de Direito: lições de Direito do Ambiente. Coimbra: Almedina, 2003. p. 124.

¹¹¹ SOUZA, op.cit., p. 107.

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 a cerca 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 a compensação e reparação de danos.¹¹²

Assim, Souza aponta que os participantes precisam ter acesso às informações que envolvem o meio ambiente e devem ter a oportunidade de participar em processos decisórios. Como aplicação do citado Princípio 10, o referido autor apresenta o Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que prevê um capítulo dedicado à Gestão Democrática da Cidade:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I- órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II-debates, audiências e consultas públicas;

III- conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários seguimentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.¹¹³

O Brasil tem adotado uma política ambiental de conformidade com os fóruns internacionais de discussão sobre a proteção do meio ambiente, tendo em vista o reconhecimento, pela Constituição Federal de 1988, de um meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental. A Carta Maior passou para a coletividade, representada por Estado e Sociedade, a responsabilidade pela preservação do meio ambiente para defendê-lo no presente, bem como preservá-lo para o futuro. Assim, a participação popular em matéria ambiental recebeu uma importância maior, pois promoveu a integração da comunidade “nos processos de definição, implantação e execução de políticas públicas ambientais”, assim como “nos demais processos decisórios públicos relacionados ao tema e no controle das ações

¹¹²Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 06 fev. 2014.

¹¹³ Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm> Acesso em 15 fev. 2014.

e omissões públicas e privadas que repercutem sobre a qualidade do ambiente”.¹¹⁴ Explica Mirra que a Constituição favoreceu a participação pública “seja ao consagrar o direito de todos ao meio ambiente como direito humano fundamental, seja [...] ao estabelecer um autêntico dever, que incumbe ao poder público e a toda a coletividade”.¹¹⁵

Desse modo, no que tange à defesa do meio ambiente, para Mirra, a participação pública pode inibir ou suprimir a ação do poder público. E acrescenta que a participação não para por aí:

[...] ela permite, também a integração e o reforço da ação estatal, pela colaboração prestada por indivíduos e entidades ambientalistas em consultas e audiências públicas ou em colegiados públicos encarregados da gestão ambiental, ou, nos casos em que há omissão, para o fim de levar os órgãos estatais a agir, seja no tocante a sua própria atividade, legislativa ou administrativa, seja no que se refere ao controle da ação ou omissão dos particulares. E mais: a participação popular pode ensejar, ainda, a alteração da atuação estatal, pela já aludida correção de rumos nas políticas ambientais e na forma de agir do Estado.¹¹⁶

Para esse autor, ao adotar um Estado Democrático-Participativo, a Constituição Federal de 1988 instituiu um regime de democracia participativa no País, e de reconhecimento dos direitos de cidadania, não limitado aos tradicionais direitos de votar e ser votado.¹¹⁷ Com respeito ao Estado Democrático-Participativo, Mirra disserta acerca do envolvimento da sociedade civil na atuação governamental:

No Estado Democrático-Participativo, a participação pública não substitui a atuação dos órgãos e agentes de governo e nem a representação político-eleitoral; apenas as reforça, as aperfeiçoa e as controla por meio do maior envolvimento da sociedade civil. Lembre-se, em atenção ao assunto ora em discussão, que, ante os termos do aludido art. 225, *caput*, da Constituição Federal, a defesa do meio ambiente é dever não só do Poder público como também de toda a coletividade.¹¹⁸

A audiência pública do licenciamento ambiental, instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, art. 9º, inciso IV, é um exemplo desta forma direta de participação popular.

¹¹⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Participação, processo civil e defesa do ambiente no direito brasileiro. Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. (p. 60). Biblioteca Digital USP. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php>. Acesso em 30 jan. 2014.

¹¹⁵ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Participação, processo civil e defesa do ambiente no direito brasileiro. Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. (p. 64). Biblioteca Digital USP. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php>. Acesso em 30 jan. 2014.

¹¹⁶ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Participação, processo civil e defesa do ambiente no direito brasileiro. Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. (p. 64). Biblioteca Digital USP. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php>. Acesso em 30 jan. 2014

¹¹⁷ Conforme MIRRA, 2010, p. 64.

¹¹⁸ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Participação, processo civil e defesa do ambiente no direito brasileiro. Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. (p.74). Biblioteca Digital USP. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php>. Acesso em 30 jan. 2014.

É preciso, de início, compreender o licenciamento ambiental como procedimento administrativo e instrumento de política pública. A Política Nacional do Meio Ambiente dispõe em seu art. 10 que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades, utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental *dependem de prévio licenciamento ambiental*. Portanto, o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo importante na determinação constitucional, direcionada ao poder público para controlar a poluição (art. 225, § 1º, V).¹¹⁹

No tocante à participação da Sociedade na defesa do meio ambiente, discussão ora apresentada, a Resolução CONAMA n.1, de 23 de janeiro de 1986, obedecendo ao princípio administrativo de publicidade dos atos do poder público, e ao princípio implícito constitucional de participação social, na defesa do direito fundamental constitucional ao meio ambiente, dispôs no art. 11, § 2º, que ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA (Relatório de Impacto Ambiental), o órgão estadual competente ou a SEMA (Secretaria Estadual do Meio Ambiente) ou, quando couber, o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de **audiência pública** para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.

Portanto, a audiência pública tornou-se uma imprescindível forma de participação popular na defesa do meio ambiente. A fim de esclarecer melhor a realização de audiências públicas no licenciamento ambiental, o Conselho Nacional do Meio Ambiente publicou no ano seguinte, a Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987, que no art. 1º, estabelece a sua finalidade: “a Audiência Pública referida na Resolução CONAMA n. 1/86, tem por finalidade 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”.¹²⁰

A participação popular na audiência pública é exercida de forma direta pelas pessoas, individualmente. A participação direta pode ser restrita ao cidadão eleitor, quando na forma de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Na audiência pública do licenciamento, a participação é franqueada a todos os indivíduos indiscriminadamente, tem-se a participação,

¹¹⁹ AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. Direito ambiental esquematizado. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2011, p.101.

¹²⁰ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>> Acesso em 30 out. 2013.

em consultas populares e audiências públicas, de institutos não exclusivos, mas específicos da temática ambiental.¹²¹ E nesse caso, com importância elevada, pois o não atendimento da solicitação de audiência pública pode invalidar todo o processo de licenciamento ambiental, como resta claro da leitura da Resolução n. 09/87, do CONAMA:

Art. 2º Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.

§ 2º No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, **a licença concedida não terá validade.** (grifo nosso)¹²²

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), como órgão competente para complementar os procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental, publicou, em 1997, uma nova resolução para revisar o instrumento. Dispôs-se no artigo 1º, da Resolução do CONAMA, n.237, de 19 de dezembro de 1997, que o licenciamento ambiental é o “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”.

Assim, caso aprovado o empreendimento, objeto de licenciamento ambiental, será expedida a “licença ambiental”, que caracteriza-se como “ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar, operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental”.¹²³

No que tange à participação popular direta na defesa do meio ambiente, através da realização de audiência pública, a referida resolução trouxe tal garantia em seu artigo 3º:

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 dar-se-á publicidade, **garantida a realização de**

¹²¹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Participação, processo civil e defesa do ambiente no direito brasileiro. Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. (p. 109). Biblioteca Digital USP. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php>>. Acesso em 30 jan. 2014.

¹²² MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>> Acesso em 30 out. 2013.

¹²³ AMADO, 2011, p. 99

audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação. (grifo nosso).¹²⁴

A Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997, também ampliou a importância da audiência pública ao positivá-la no art. 10, inciso V, como uma das etapas do licenciamento ambiental:

Art. 10 O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:
V - **Audiência pública**, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente; [...].¹²⁵ (Grifo nosso).

Entretanto, é preciso questionar a eficácia da audiência pública do licenciamento ambiental como ferramenta importante no processo de participação popular, em face da necessidade de gestão dos riscos ecológicos. Nesse sentido, é esclarecedor o argumento de Silveira, condizente com o entendimento de outros pesquisadores, de que “o público deve ser informado acerca dos dados e dos argumentos mais relevantes, e sua percepção, levada em conta. Os resultados devem ser expressos em termos de sensibilidade à perplexidade”.¹²⁶ E, no tocante a precaução, conclui que,

O princípio de precaução serve [...] como critério de avaliação da qualidade dos procedimentos decisórios e, em particular, da efetividade das políticas públicas em evitar a degradação ambiental, por meio do planejamento racional, da escolha entre cenários de risco e da **adoção de medidas antecipatórias**, tendentes a evitar o agravamento ou a criação de problemas outros.¹²⁷

A compreensão da precaução como critério de avaliação dos procedimentos decisórios em matéria ambiental não é incompatível com a constatação da baixa efetividade do princípio, sobretudo no plano administrativo. Uma vez que o enunciado do princípio da precaução não revela quais medidas precaucionais devem ser tomadas, quando da existência de risco de danos graves ou irreversíveis ao meio ambiente ou à saúde humana, resta uma vaga exigência de, em havendo perplexidade, não deixar de prevenir. Para que decisões mais prudentes sejam tomadas, deve-se buscar o aprimoramento dos processos decisórios no sentido de torná-los mais transparentes, mais bem fundamentados, mais democráticos etc.

¹²⁴ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>> Acesso em 30 out. 2013.

¹²⁵ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>> Acesso em 30 out. 2013.

¹²⁶ SILVEIRA, 2013, p. 38.

¹²⁷ Ibid., p. 40-41.

Assim, os procedimentos decisórios, em geral, podem ser criticamente avaliados com relação à sua aptidão para promover decisões mais prudentes, que não ignorem os riscos envolvidos por conveniência deste ou daquele particular.¹²⁸

Nesse sentido, Esteve Pardo, quanto à clássica obra crítica, “O Leviatã”, de Thomas Hobbes, faz um questionamento interessante no que se refere a decisões jurídicas em estado de incerteza científica e que cabe na inquietude crucial do presente estudo. Assim, Calderón apresenta que Pardo afirma que uma decisão de segurança jurídica, em um estado de incerteza, requer ao menos três elementos: o subjetivo, que é o decidir, determinar quem decide; o elemento procedimental, determinar como se decide; e o elemento material, ou seja, quais são os valores ou referenciais aos quais se toma a decisão. Assim,

[...] o Direito e sua própria consequência: a Segurança Jurídica, está seriamente comprometida; é necessário percorrer um caminho diferente, onde é gerada uma decisão jurídica em um estado de incerteza científica que exige pelo menos três elementos: o elemento subjetivo, ou seja, quem decide; o elemento processual, ou seja, determinar como você decide; e o elemento material, isto é, em que valores é feita ou referenciada a decisão.¹²⁹

Contudo, é importante interpretar o princípio da precaução combinado com o princípio da participação e avaliar de que modo a percepção dos riscos pode orientar uma decisão mais prudente do poder público em relação à proteção do ambiente. E nesse sentido, sustenta-se que a precaução e participação podem atuar como critérios de qualidade nos procedimentos decisórios e políticas públicas ambientais, democráticas e cientificamente fundadas, sem diminuir o papel do Estado, enquanto gestor público do ambiente como bem de titularidade coletiva.

3.2 A EVOLUÇÃO DO OBJETO RISCO NAS CIÊNCIAS SOCIAIS

O risco tem integrado o núcleo das preocupações com o meio ambiente. Primeiramente, porque as definições de risco no meio científico são controversas, e segundo,

¹²⁸ SILVEIRA, 2013, p. 40-41.

¹²⁹ Conforme ESTEVE PARDO, José. El desconcierto del Leviatán. Política Y Derecho ante las incertidumbres de la ciencia. Revista de Derecho Universidad Católica Del Norte – Año 20, n. 2, 2013. Crítica a obra. Por: Christian Rojas Calderón, p. 481. **No original:** (...) *el Derecho y su consecuencia más propia: la Seguridad Jurídica, se ven seriamente mellados; por lo mismo resulta necesario recorrer un camino diferente donde se genere una decisión jurídica en estado de incertidumbre científica que requieren a lo menos tres elementos: el elemento subjetivo, es decir, determinar quién decide; el elemento procedimental, esto es, determinar cómo se decide; y el elemento material, o sea, bajo qué valores, bienes o referencias se toma la decisión.*

porque as incertezas nos cenários de risco com base em informações científicas são divergentes. Este panorama dificulta a juristas e leigos posicionarem-se em processos decisórios que envolvam riscos e vulnerabilidades ambientais.

O termo risco foi importado do setor financeiro. Assim, Jasanoff, apontado por Silveira, descreve que risco “designa a ‘probabilidade quantificável de um resultado histórico adverso’”¹³⁰, e nesse sentido, “sempre expressa a impossibilidade de uma pura objetivação”.¹³¹ Os ensinamentos de Marandola Júnior e Hogan não veem o conceito de risco como um obstáculo para a comunicação, e sim, pode constituir um cenário rico ao diálogo e enriquecimento conceitual.¹³² Desse modo, Marandola Júnior e Hogan, mencionados por Silveira identificam quatro linhas de investigação acerca do risco:

Em primeiro lugar: (i) surgem as análises científicas voltadas à avaliação e gestão do risco; em segundo lugar: (ii) as análises voltadas à *percepção* do risco; em terceiro lugar: (iii) as análises de eventos e sistemas ambientais, em torno dos conceitos de vulnerabilidade, suscetibilidade e fragilidade; em quarto lugar: (iv) as teorias do risco, que colocam o tema no centro da teoria social, especialmente a partir da noção de sociedade de risco, divulgada por Beck e Giddens.¹³³

Essas linhas nos levam a uma possível análise de riscos a partir de uma “construção social do risco”, presente no conteúdo das ciências sociais. Esclarece Silveira que na referida expressão “construção social do risco”, dois conteúdos básicos podem ser atribuídos: a construção do risco como percepção; e a ideia de construção do risco vinculada ao conceito de vulnerabilidade e de desigualdade. Conforme Silveira, Acosta também ressalta “as diferenças e os vínculos possíveis entre a noção de risco como algo socialmente construído (produzido) e a construção social do risco como percepção”.¹³⁴

Diante da exposição de alguns autores, no que se refere ao objeto risco, é possível perceber diferentes proposições quanto à expressão “construção social do risco” e sua reflexão quanto às decisões ambientais, pois o desafio é integrar Ciência e Política. Todavia, essas classificações podem ser utilizadas para investigar o desenvolvimento teórico atinente ao risco, em uma visão que compreende desde as ciências exatas até as ciências sociais. Nessa proposição discorre Silveira:

Com respeito ao conceito de risco em si, o desafio remete aos diferentes matizes da expressão “construção social do risco”. Nas avaliações e decisões sobre o risco

¹³⁰ SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável. Caxias do Sul, RS: Educus, 2014, p.319.

¹³¹ Ibid., p. 319.

¹³² Ibid., p. 319.

¹³³ Ibid., p. 319-320.

¹³⁴ Ibid., p. 320.

ecológico, o desafio é integrar Ciência e Política, conhecimento leigo e especializado e, sobretudo, além de integrar dados empíricos entre si e integrar dados empíricos com valores socialmente compartilhados.¹³⁵

No que tange a análise de riscos nas ciências sociais, podemos dizer que esta é uma área da ciência de integração multidisciplinar. Nos ensinamentos de Ayala-Carcedo, segundo Silveira, esta é uma “disciplina científica integradora e sintética”, assim,

Integradora, porque intrinsecamente pluridisciplinar, que incorpora elementos das Ciências Naturais (Geologia, Biologia, Meteorologia, Ciências Médicas), das Ciências Sociais (Sociologia, Economia, Ciências Políticas), de Ciências-Fronteira como a Geografia e a Matemática e diversos ramos da Engenharia e da Arquitetura. Sintética, porque visa a obter resultados objetivos a partir de todos esses elementos científicos, fornecendo bases para decisões.¹³⁶

Portanto, a análise dos riscos tem um importante papel na seleção de princípios norteadores de prevenção e medidas a adotar, a fim de abrandar eventos ambientais negativos antes que eles ocorram. As análises do risco pressupõem riscos não admissíveis, pois é preciso ponderar as prioridades públicas. Nesse sentido, para Ayala-Carcedo, conforme Silveira, “a análise para a redução do risco pressupõe riscos não admissíveis, segundo critérios econômicos e sociais, tendo como base os inventários e as análises de fatores de risco – fatores tais como periculosidade (severidade e probabilidade), exposição, vulnerabilidade e dados estatísticos em geral”.¹³⁷

Por fim, a análise de riscos trata-se de uma ferramenta também política, pois se utiliza do conhecimento científico e da informação para basilar a tomada de decisão. Assim, expõe Silveira que, nessa formatação, “a característica primordial de tais análises é o objetivismo”¹³⁸. E nessa análise, pressupõe-se que a ciência poderia identificar e avaliar os riscos para que se tornassem aceitáveis, porém, conforme Marandola Júnior e Hogan, isso dependeria de “condições propícias de acesso ao conhecimento, a recursos, à predisposição social e à capacidade tecnológica para empreender as medidas pertinentes, dentre outros fatores”.¹³⁹

Já Douglas e Wildavsky, em sua obra “Risco e Cultura”, rompem com a ideia de objetivismo na análise do risco, quando entendem que o risco é uma construção coletiva, na medida em que a percepção pública dos riscos sobre o que é “certo” ou o que é “errado”

¹³⁵ SILVEIRA, 2014, p. 322.

¹³⁶ Ibid., p. 322.

¹³⁷ Ibid., p. 322.

¹³⁸ Ibid., p. 323.

¹³⁹ MARANDOLA JÚNIOR, Eduardo; HOGAN, Daniel Joseph. O risco em perspectiva: tendências e abordagens. GEOSUL: Revista do Departamento de Geociência da Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis: UFSC, v 19, n. 38, jul./dez. 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/13431/12328>>. Acesso em 21 out. 2014, p. 26-30.

depende de juízos sociais. Assim, revelam o risco como produção social. Não havendo uma percepção única e não sendo possível identificar em termos numéricos se o risco é aceitável ou não, a escolha integra valores e crenças. O consenso da maioria sobre risco decide quais são as ameaças mais preocupantes.¹⁴⁰

Portanto, os autores apresentam que “se a seleção de riscos é uma questão de organização social, a gestão de riscos é um problema organizacional”.¹⁴¹ Desse modo, não sabendo dos riscos que corremos, devemos nos adaptar e confiar nas instituições. O consenso social ajuda na escolha das ameaças mais preocupantes,

A primeira questão a abordar em qualquer discussão sobre risco é chegar a um consenso com relação a quais são as ameaças mais preocupantes. A decisão de se preocupar mais com os perigos relacionados com a violência humana (guerra, terrorismo ou crime), a tecnologia ou o fracasso econômico é básica.¹⁴²

Outro apontamento, feito pela teoria cultural de Douglas e Wildavsky, é o de que o sujeito individual já possui um engajamento social preexistente e a escolha dos riscos não é feita de forma direta, mas definida por uma preferência entre tipos de instituições sociais. Assim, a mínima ameaça já é temida no plano subjetivo individual muito antes do risco ser provável, iminente e coletivo:

Admitimos que a escolha nunca é feita de maneira direta, mas é definida em função de uma preferência entre tipos de instituições sociais favorecidas. (...) Nossa teoria cultural revela que os mais relevantes dentre os maus resultados improváveis foram de fato antecipados pelo sujeito individual num engajamento social preexistente. Cada mínima queda no mercado de ações faz o individualista de mercado suar, muito antes que a qualquer outro isso pareça ameaçar a estabilidade das operações do mercado futuro. Cada mínima ameaça à lei e à ordem, ou notícia dos armamentos estrangeiros, põe a hierarquia para tremer, muito antes de parecer provável, aos demais, que há algum tumulto ou invasão iminente.¹⁴³

Destarte, há uma responsabilidade da geração atual para com a geração futura na sua avaliação dos riscos. Por isso, tal ação de prudência para com os riscos deve ser cientificamente fundada, para em seguida ser definida a aceitabilidade do risco e esta, sim, poderá ser uma decisão ética, mas também política. “Se a avaliação do risco é eminentemente científica, a definição da aceitabilidade do risco, e conseqüentemente do nível adequado de

¹⁴⁰ DOUGLAS, Mary; WILDAVSKY, Aaron. Risco e cultura: um ensaio sobre a seleção de riscos tecnológicos e ambientais. Tradução: Cristiana de Assis Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p.178.

¹⁴¹ Ibid., p.188.

¹⁴² Ibid., p.178.

¹⁴³ Ibid., p.178.

proteção, é uma decisão essencialmente ética e política”.¹⁴⁴ Ainda neste sentido expõe Garcia,

Porque o respeito pelo ambiente e pela vida que sustenta exige uma acção que, em simultâneo, seja cientificamente fundada, tecnicamente adequada, eticamente responsável, economicamente eficiente, politicamente legitimada e juridicamente realizada. Uma acção que, por ser assim, é, em si mesma, do homem e para o homem e, logo, uma acção que co-envolve a sua realização.¹⁴⁵

No que tange a perspectiva coletiva da cultura, Douglas e Wildavsky ainda inserem na sua obra que “a aceitabilidade dos riscos é uma questão de juízo – e, hoje em dia, os juízos divergem”.¹⁴⁶ E no que tange à ciência, entendem a cultura como um campo intermediário de crenças e valores comuns. Assim, “estando no interior de nossa cultura, só podemos examinar nossas aflições por meio de nossas lentes culturalmente fabricadas”.¹⁴⁷ Por isso concebem a não-consideração da cultura como decisão arbitrária e contraproducente. E apresentam a ciência avaliadora dos riscos como uma experiência única em nossa civilização atual.

(...) O aparato de investigação científica é tão exclusivo de nossa civilização quanto seus resultados. As ferramentas conceituais de análise econômica são uma criação integralmente nossa. As técnicas especializadas de avaliação de riscos nunca foram experimentadas por nenhuma civilização anterior à nossa. Nossos métodos de pesquisa para testar a opinião pública e nossa metodologia de laboratório para estudar a capacidade de raciocínio dos seres humanos também são únicos. (...) A cada geração, contudo, há algo que se pode questionar que não era possível antes. A nossa goza de uma experiência especial com outras culturas e de ferramentas específicas para a avaliação do viés cultural. Novos tipos de interrogações geram novos procedimentos para se encontrarem as respostas. (...) ¹⁴⁸

De alguma forma, a investigação presente e a escolha dos riscos contribuirão para a capacidade de escolha das futuras gerações. Aprender com os erros e ganhar experiência podem ser formas de reação. Os autores supracitados apresentam, ainda, que um modo de solução para a construção dessa responsabilidade social sobre os riscos seria a chamada “resiliência”, ou seja, “é a capacidade de usar a mudança para lidar melhor com o desconhecido; trata-se de aprender a reagir”.¹⁴⁹

Do ponto de vista da gestão de riscos, o dilema é colocado pelos polos extremos da antecipação e da resiliência. **A antecipação enfatiza a uniformidade; a resiliência, a variabilidade.** Aplicadas ao atual contexto energético, a resiliência lançaria mão da variedade; em vez de tentar se resguardar de todo mal, apenas os perigos mais

¹⁴⁴ ARAGÃO, 2008, p.48.

¹⁴⁵ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. O lugar do direito na Protecção do Meio Ambiente. Coimbra: Almedina, 2007, p. 14.

¹⁴⁶ DOUGLAS; WILDAVSKY, 2012, p. 184.

¹⁴⁷ Ibid., p. 184.

¹⁴⁸ Ibid., p. 184-185.

¹⁴⁹ Ibid., p. 186.

prováveis ou maiores seriam cobertos, na expectativa de que, se algo fosse negligenciado, a reação viria na medida de e após a sua ocorrência. A consequência em termos de política energética seria evitar depender exclusivamente de uma única fonte ou modo de geração, de maneira que, independentemente do que possa acontecer com os insumos ou com a tecnologia, sejamos capazes de **responder com resiliência.**¹⁵⁰ (Grifo nosso).

Por fim, os autores expõem o risco como um *constructo* coletivo pela responsabilidade social de criar essa capacidade de reação/adaptação às alterações e infortúnios dos riscos ambientais, ou seja, criar resiliência nas instituições. Esta responsabilidade coletiva está em deixar para as futuras gerações conhecimento científico e técnico, bem como instituições de confiança para que as futuras gerações tenham uma maior autonomia de escolha diante das incertezas que envolvem os riscos.

Obviamente, se nos importamos com nossa prole, vamos querer deixar-lhes um mundo melhor. O que também é evidente é o fato de que faz diferença quem vai julgar o que é bom para o futuro - eles ou nós. **Se lhes legarmos um amplo leque de recursos - conhecimento, perícia técnica, instituições em bom funcionamento, confiança mútua -, as pessoas do futuro vão dispor de maior autonomia de escolha.**¹⁵¹ (Grifo nosso).

Por isso, a seleção dos riscos é uma questão de organização social, pois a legitimação social das decisões de gestão dos riscos contribui com a legitimação científica, que muitas vezes, divergem ao criar uma aparente certeza. Para Aragão, “a importância da percepção social do risco é diretamente proporcional à incerteza científica que subsiste sobre uma determinada matéria. Quanto mais incerteza, maior a importância da construção social do risco”.¹⁵² Esta pode ser uma dificuldade organizacional, mas que pode ser coletivamente construída como uma resposta consensual da sociedade que enfrenta o risco.

Assim, podemos afirmar que comunidades traçam estratégias no sentido de gerir os riscos e aumentar sua capacidade de recuperação, adaptação, aprendizagem e no ensinamento proposto, resiliência. Para Silveira,

A construção do risco, no sentido da criação das condições para que ocorram fatos negativos de maior dimensão e de modo continuado, constitui um tema ético e político, na medida em que as vulnerabilidades resultam de escolhas técnicas e valorativas, conscientes ou inconscientes, de uma instituição, de uma comunidade ou de um povo.¹⁵³

Desse modo, tal abordagem cultural da análise de riscos não tem a pretensão de diminuir a importância científica, mas sim revelar que esta necessita de complementos para a

¹⁵⁰ DOUGLAS; WILDAVSKY, 2012, p. 187.

¹⁵¹ Ibid., p. 188.

¹⁵² ARAGÃO, 2008, p. 44.

¹⁵³ SILVEIRA, 2014, p.328.

gestão adequada desses riscos, através de uma percepção construída coletivamente. Nesse sentido, Silveira alude à compreensão e gestão dos riscos para além de seu componente objetivo,

(...) derivado do enfoque específico de cada uma das áreas do conhecimento, que pretendem avalia-lo, o risco também é uma *percepção* e possui, nessa medida, um componente ético e político a ser trabalhado. Presume-se que, em sociedades pretensamente democráticas, essa percepção seja coletivamente construída.¹⁵⁴

Ainda no sentido do risco como um objeto social, o autor revela a necessidade de criação e aprimoramento de procedimentos que contribuam com as decisões que envolvam riscos ecológicos:

Sendo o **risco um objeto social, qualquer empreendimento decisório passa pela construção de uma *percepção do risco*** – daí a exigência da criação e do aprimoramento de procedimentos que deem conta da problematização e decisão sobre os riscos ecológicos e socioeconômicos em causa”.¹⁵⁵ (Grifo nosso).

No que tange às ciências sociais, é pertinente as reflexões sobre o conceito de vulnerabilidade desenvolvido por Marandola Júnior e Hogan, pois apresentam que as razões socioeconômicas colocam as populações em situações de risco. Para os autores, estudos demográficos visam apontar como ocorrem os fenômenos, como enchentes, poluição e deslizamentos, nas dinâmicas sociais que expõem determinadas populações a estes riscos. Assim, mostram que nesses estudos devem ser levadas em consideração não só as dinâmicas físicas, mas também as dinâmicas sociais:

É levado em consideração, portanto, tanto as populações em situação de risco, o aspecto social, quanto às áreas de risco, as dinâmicas físicas. A **dinâmica demográfica e social é colocada como prioritária**, contando às pesquisas os processos ambientais enquanto trazendo consequências às populações humanas. Neste respeito, a vulnerabilidade é entendida mais como vulnerabilidade das populações diante de tais eventos (capacidade de diminuir ou dar resposta ao risco), enquanto o estudo das dinâmicas físicas fica restrito ao limite suficiente para avaliá-las enquanto causadoras de danos às populações e passíveis de ser controladas por políticas de gestão.¹⁵⁶ (Grifo nosso).

No entanto, apresentam que em geral, “os riscos advêm do mau uso do solo, e que a razão dos riscos é a sobreposição de ocupação humana em áreas onde já existiam dinâmicas anteriores ou, ainda, que não possuiu capacidade de suporte para aquele uso”.¹⁵⁷ Portanto, processos sociais, econômicos e políticos impróprios podem produzir vulnerabilidades para as

¹⁵⁴ SILVEIRA, 2014, p. 326.

¹⁵⁵ Ibid., p. 245.

¹⁵⁶ MARANDOLA JÚNIOR; HOGAN, 2004, p. 40.

¹⁵⁷ Ibid., p. 40.

populações frente aos riscos ambientais. Nessa perspectiva, o risco pressupõe uma ação antrópica e é preciso compreender e gerenciá-lo. A compreensão e decisões, referentes aos riscos, “supõem a ação humana na sua valoração, empreendimento no qual os peritos e os leigos têm o seu papel [...]”.¹⁵⁸

Contudo, diante desse contexto de conhecimento técnico e participação leiga na gestão dos riscos ecológicos, podemos apontar o princípio da precaução como uma importante ferramenta na mediação de conflitos políticos e jurídicos, pois a precaução “não especifica qual a medida jurídica cabível, mas determina que a incerteza deva ser tomada como problema”.¹⁵⁹

Como um princípio de justiça¹⁶⁰, “o princípio de precaução é o princípio geral do direito do ambiente, que abraça explicitamente o problema do risco e da incerteza”¹⁶¹, e pode ser apontado como um importante trunfo jurídico na gestão dos riscos ambientais. A compreensão do tema, na ótica das ciências sociais, é de suma importância para a reflexão do estudo proposto, que se refere à análise do instrumento audiência pública em decisões de questões ambientais, e sua relação com os princípios da precaução e participação, bem como o cumprimento da função social da propriedade, no contexto pós-moderno.

3.3 A GESTÃO DE RISCOS AMBIENTAIS À LUZ DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

Os avanços tecnológicos, o crescimento desordenado das populações e a devastação ambiental acelerada foram os impulsionadores para que o poder público e a Sociedade providenciassem a tutela do meio ambiente. Os tipos de perigos da atualidade são muito diferentes dos que acometiam a humanidade no passado, apesar de condutas prudentes já existirem no mundo, segundo Lopez “a precaução de hoje é racional, científica, tecnológica e jurídica”.¹⁶²

Diante desse cenário mundial geraram-se dois princípios que se destacaram na gestão dos riscos: prevenção e precaução.

Nesse contexto, cabe a distinção entre prevenção e precaução de Gilles Martin,

¹⁵⁸ SILVEIRA, 2014, p. 336.

¹⁵⁹ Ibid., p. 244.

¹⁶⁰ ARAGÃO, 2008, p. 20.

¹⁶¹ SILVEIRA, op. cit., p. 248.

¹⁶² LOPEZ, Tereza Ancona. Princípio da Precaução e Evolução da Responsabilidade Civil. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 97.

[...] enquanto as ações fundadas no princípio da prevenção têm como finalidade evitar a ocorrência de um dano certo, “o Princípio da Precaução têm um duplo objetivo: por um lado, evitar imediatamente o “laissez faire” em situações de incerteza legítima; por outro lado, e sobretudo, produzir o conhecimento sobre o risco em causa, seja para dar origem a uma ação preventiva – se a hipótese do risco se verificar – seja para “liberar” a atividade afastando a hipótese de risco”.¹⁶³

Por essa definição, pode-se compreender que a prevenção atua quando há um risco conhecido e se tem certeza de seus danos; já a precaução atua quando há ameaças de riscos irreversíveis e incerteza científica a respeito dos danos de uma determinada atividade. Portanto, diante de uma situação incerta sobre os riscos possíveis, o princípio da precaução deverá atuar no gerenciamento dessa incerteza.

Precaução vem do latim tardio *praecautio-onis*, que deriva de *praecavere*, ser cauteloso, guardar-se. É conjunção do prefixo *prae* – equivale a pré (anterior) – e da raiz *cavere* – tomar cuidado, estar em guarda. Também significa prudência e circunspeção no agir para evitar um perigo de risco iminente e possível: “avançar com precaução”.¹⁶⁴ (Grifos do autor).

No mesmo sentido, Carla Amado Gomes também elucida tal distinção:

[...] a inovação do Princípio da Precaução relativamente ao princípio da prevenção – que obriga a uma antecipação da ação protectora perante a iminência de perigos para o meio ambiente – é a da extensão da atitude cautelar a riscos. Enquanto que a prevenção tradicional lida com a probabilidade, a precaução vai além, cobrindo a mera possibilidade – e mesmo a descoberto de qualquer base de certeza científica.¹⁶⁵

Em um sentido distinto, Carla Amado Gomes tem uma visão diferente quando se refere ao princípio da prevenção com conotação de precaução, o que a autora chama de “prevenção alargada”. Assim, expõe que,

Nos termos do princípio da prevenção do risco (ou prevenção alargada), quem cria um risco deve provar que este se situa nos limites admissíveis pela norma, num momento prévio à emissão do acto autorizativo, isto é, num momento prévio à criação das condições de eventual ocorrência da lesão.¹⁶⁶

A autora expõe que deverá ocorrer, nestes casos, a inversão do ônus da prova, pois certamente o potencial criador do risco é quem melhor conhece os termos da sua atividade e detém as informações sobre as suas características, devendo prestar as devidas informações para o estudo da Avaliação do Impacto Ambiental (AIA). A autora considera o conceito de

¹⁶³ MARTIN, 2005 *apud* ARAGÃO, 2008, p. 19.

¹⁶⁴ LOPEZ, 2010, p. 99.

¹⁶⁵ GOMES, Carla Amado. Direito ambiental: o ambiente como objeto e os objetos do direito do ambiente. Curitiba: Juruá, 2010, p. 104.

¹⁶⁶ GOMES, Carla Amado. Direito do Ambiente: anotações jurisprudenciais dispersas. Disponível em: http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_jurisprudencia_final_comisbn.pdf. Acesso em dez. 2014, p.18.

prevenção alargada muito distinto do conceito de precaução, e faz uma crítica: o primeiro situa previamente o projeto dentro de uma margem de nocividade tolerável para o ambiente pela norma; e o segundo aponta apenas a inofensividade para o meio ambiente no estudo de impacto ambiental.

É, pois, precisamente nisto que consiste a inversão do ónus da prova, imposto pelo princípio da prevenção alargada: a demonstração prévia, *ex ante*, de que o projecto, segundo um critério de comprovabilidade razoável, se situa dentro da margem de risco tolerável para o ambiente. O que, obviamente, é muito diferente da prova da inocuidade a cargo do operador, sustentada pela precaução [...].¹⁶⁷

Continuando a análise, os pressupostos fundamentais de aplicação do princípio da precaução são a existência de riscos ambientais e a incerteza científica quanto aos riscos. Nesse cenário, Lorenzetti também faz a seguinte menção, “o princípio da precaução ganha consenso quando se dirige ao coração das pessoas”.¹⁶⁸

Lenzi, em sentido semelhante, expressa que “a adoção do princípio da precaução reflete uma preocupação com a identificação e a administração da incerteza científica”.¹⁶⁹ Segundo ele, o conhecimento científico não pode prever com exatidão as consequências ambientais das atividades humanas. Assim,

O princípio de precaução permite enfrentar dois tipos de situações de incerteza científica. Primeiro, o princípio busca responder ao problema da “evidência”. O que nós devemos conhecer para proteger o meio ambiente e com que grau de certeza? Em segundo lugar, está a questão das possíveis respostas políticas. Com base em tais incertezas, que tipo de política regulatória deve ser acionada? **O problema aqui não é a incerteza científica em si mesma, mas os julgamentos de valor que se podem fazer diante dela. Dependendo da cultura política de cada país, é possível que surjam diferentes estratégias para responder a esse tipo de circunstância.**¹⁷⁰ (Grifo nosso).

Outra exposição interessante de Lenzi se refere à aplicação do princípio da precaução. O autor exemplifica os casos de “mudança do ónus da prova” para os possíveis poluidores que desejam alterar o *status quo* e ainda evitar que as vítimas consigam compensações depois que a degradação ambiental tenha ocorrido. Desse modo, para Lenzi, mudar o ónus da prova é uma forma de colocar o princípio da precaução em prática. Além disso, menciona que outras formas de colocar em prática tal princípio podem ser “a promoção de pesquisa e inovação tecnológica, a implantação de regimes de compensação, o uso de

¹⁶⁷ GOMES, 2014, p.18.

¹⁶⁸ LORENZETTI, Ricardo Luis. Teoria geral do direito ambiental. Tradução de Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 73.

¹⁶⁹ LENZI, Cristiano Luis. Sociologia ambiental: risco e sustentabilidade na modernidade. Bauru: EDUSC, 2006, p. 172.

¹⁷⁰ Ibid., p. 172-173.

incentivos econômicos (subsídios e taxação), a estipulação de padrões com maior margem de segurança para o controle ambiental e o desenvolvimento de tecnologias limpas”.¹⁷¹

Ainda nesse sentido, observa que as políticas que endossam o princípio da precaução têm o conhecimento de que a informação científica precisa e consensual pode se mostrar impossível em certos momentos, mas isso não inviabiliza a sustentabilidade, apenas a submete a uma nova visão. Nessa perspectiva, “o princípio de precaução mostra que sustentabilidade não precisa ser equacionada a um aparato científico e tecnológico que forneça informações exatas sobre o estado do meio ambiente. Em outras palavras, não precisamos pautar a ação política na certeza científica”.¹⁷²

Lenzi, através de Giddens e Beck, apresenta que “um dos principais fatores que influenciam a relação entre ciência e riscos ambientais é essa base imprecisa de decisão (...)”.¹⁷³ Assim, Giddens sugere “incertezas artificiais” e Beck, “riscos, incertezas e ignorância”. Barry observa que embora Beck não fale diretamente do princípio da precaução, compõe a força central de sua tese na relação entre teoria social e riscos ambientais.¹⁷⁴ Já Giddens, alude à necessidade de uma política ecológica que incorpore algum tipo de “prudência” diante das incertezas associadas a riscos de grandes consequências.¹⁷⁵

Na introdução da edição brasileira da obra *Risco e Cultura*, de Douglas e Wildavsky, Kabat e Veras fazem uma crítica à utilização mecânica do princípio da precaução e a discussão que envolve os riscos:

A invocação mecânica do Princípio da Precaução pode obscurecer o ponto central na discussão sobre os riscos (não há maneira de evitar o risco em vida). Tudo que podemos fazer é tentar utilizar o conhecimento disponível para distinguir os riscos grandes, os bem estabelecidos, aqueles que são prováveis e aqueles que as evidências sugerem ser insignificantes ou inexistentes.¹⁷⁶

Assim, diante de incertezas científicas, devemos atuar com prudência, ponderando os riscos e discutindo os diagnósticos, pois os perigos sempre existirão. Os critérios para uma avaliação precaucional em termos de meio ambiente é que deverão ser bem observados antes de quaisquer decisões.

¹⁷¹ LENZI, 2006, p. 173.

¹⁷² Ibid., p. 173.

¹⁷³ Ibid., p. 174.

¹⁷⁴ BARRY, 1999 *apud* LENZI, 2006, p. 174.

¹⁷⁵ GIDDENS, Anthony. Para além da esquerda e da direita. São Paulo: Unesp, 1996, p. 95.

¹⁷⁶ DOUGLAS; WILDAVSKY, 2012, Introdução à edição brasileira: uma obra que quebra paradigmas. Por Geoffrey Kabat e Renato Veras.

Lenzi apresenta que “o princípio de precaução não visa a combater apenas as falhas do conhecimento científico e seus limites em orientar nossas decisões, mas faz-se necessário também por considerações à justiça e ao bem-estar humano”. E assim complementa: “é em razão desses valores que a “precaução” (ME, DS) ou a “prudência” (Giddens) são acionadas.”¹⁷⁷

Segundo Aragão, o princípio da precaução é um princípio de justiça em sentido clássico, na medida em que “protege sobretudo a parte mais frágil, aqueles que não têm condições de se proteger a si próprios, e responsabiliza quem tem o poder e o dever de controlar os riscos”.¹⁷⁸

Portanto, os riscos ambientais são diretamente proporcionais à aplicação do princípio da precaução. Por isso, é cautelar a administração das incertezas científicas perante as consequências ambientais das ações humanas. Importante destacar também, que diante das incertezas científicas deve-se agir com prudência e discutir os diagnósticos a respeito dos perigos, pois esta é uma tarefa imprescindível para a Sociedade e para o Estado. Decisões cautelosas, com critérios bem definidos, podem caracterizar uma aplicação do princípio, frente aos riscos ambientais.

Esse pode ser o caminho para uma audiência pública no licenciamento ambiental de efetividade, que além da melhora na aplicação precaucional, pode ter uma funcionalidade maior da participação que veremos a seguir.

3.4 O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL E AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO LEIGA E ESPECIALIZADA

A atuação popular tem um importante papel na defesa do meio ambiente. Por tal importância, a Constituição Federal de 1988, através de seu art. 225, *caput*, determinou a atuação do Estado e da Sociedade na proteção e preservação do meio ambiente. Portanto, impôs à coletividade e ao poder público tais deveres. Desse modo, bem observa Fiorillo que “ao falarmos em participação, temos em vista a conduta de *tomar parte* em alguma coisa, *agir em conjunto*”.¹⁷⁹ E complementa, que dessa proposição “retira-se uma atuação conjunta entre

¹⁷⁷ LENZI, 2006, p. 175. Na obra de LENZI, ME significa “Modernização Ecológica” e DS “Desenvolvimento Sustentável”.

¹⁷⁸ ARAGÃO, 2008, p. 20.

¹⁷⁹ FIORILLO, 2011, p. 123.

organizações ambientalistas, sindicatos, indústrias, comércio, agricultura e tantos outros organismos sociais, comprometidos nessa defesa e preservação”.¹⁸⁰

Portanto, o direito ao meio ambiente possui natureza difusa e o resultado de uma omissão participativa é um prejuízo a ser suportado pela própria coletividade.¹⁸¹

Pilati também apoia esse raciocínio, quando percebe a função social da propriedade na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, vinculada à participação de todas as esferas formando o triângulo - propriedade, função social e participação:

A CRFB não diz o que seja função social, mas deixa claro – em todo o contexto – que se trata de princípio ativo que vincula dinamicamente toda tenência, todo poder econômico, todo poder político, e a ordem social. Ativo porque inspira e define papéis às esferas da Federação, aos órgãos públicos, aos particulares e à Sociedade em todas as dimensões que se apresentem.¹⁸²

Mirra aponta a importância do princípio da participação no Direito Ambiental, entre elas:

[...] se o meio ambiente é um bem de uso comum do povo e de titularidade coletiva, não há como afastar o público das decisões que a ele dizem respeito. Daí a imperiosidade de garantir às pessoas em geral – individualmente, reunidas em grupos ou representadas por entes habilitados – a possibilidade de tomar parte nas instâncias de decisão relacionadas à questão ambiental e de exercer o controle sobre as atividades e omissões públicas e privadas lesivas ao ambiente.¹⁸³

Além da oportunidade de fazer parte da decisão administrativa relacionada à questão ambiental em pauta, o público tem o direito de conhecimento das informações e diagnósticos, reunidos pela administração, a respeito da ação que será implementada. Por esse motivo, as informações não permitem omissões e ocultações, a fim de que o público tome conhecimento da real situação.

Diante do até aqui exposto, considerando que a democracia brasileira ainda está em desenvolvimento, observamos que o cidadão não está mais apenas na plateia das realizações do poder público. Ele tem uma participação legitimada nas decisões estatais, mas que a norma ainda não a contempla com a devida efetividade e atendimento. A participação pública nas questões ambientais apenas subsidia a decisão da Administração, e sua conotação atualmente carece de uma repaginação, pois a falta de critérios de consideração efetivos acaba por perceber tal participação, apenas no plano retórico.

¹⁸⁰ FIORILLO, 2011, p. 123.

¹⁸¹ Conforme Fiorillo, 211, p. 124.

¹⁸² PILATI, 2013, p. 120.

¹⁸³ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Participação, processo civil e defesa do ambiente no direito brasileiro. Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. (p.29). Biblioteca Digital USP. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php>. Acesso em 30 jan. 2014.

Por isso, Pilati problematiza o impacto da lógica proprietária sobre as instituições, considerando que, apesar dos avanços econômico e técnico, legitimados pelo Estado, os recursos naturais são finitos. Nesse contexto de crítica ao paradigma moderno, conferir um novo sentido à participação é um elemento chave para a proteção do bem coletivo:

O paradigma da Modernidade impõe a lógica proprietária ao mundo natural, aos chamados *recursos naturais*; investe o Estado no papel de legitimador da apropriação, seja legislando, institucionalizando, traçando políticas ou financiando, seja simplesmente estatizando. Tal modelo assegurou inegável avanço econômico e tecnológico, porém à custa da capacidade da natureza, que hoje beira o esgotamento. [...].¹⁸⁴

Assim, importantes observações podem ser feitas sobre a participação *leiga*, ou seja, da comunidade que será afetada pelo empreendimento ou atividade potencialmente poluidora do meio ambiente, que é externada através das audiências públicas; e da participação *especializada* ou *técnica*, a que realiza o estudo de impacto ambiental que antecede o licenciamento ambiental.

A participação das comunidades afetadas pelo empreendimento de impacto ambiental tem o importantíssimo papel de atuar na transparência e fiscalização da decisão pública. Além disso, as consultas iniciais permitem orientar a fase de diagnósticos e medidas cautelares nos estudos de impacto ambiental. Lanchotti ¹⁸⁵ aponta a baixa qualidade dos estudos técnicos nos Relatórios de Impacto Ambiental como um dos principais aspectos deficientes na avaliação de impacto ambiental. Daí, ser prudente e recomendável, para a administração pública, garantir a participação pública desde o início do procedimento de avaliação de impacto ambiental.

Lanchotti ¹⁸⁶ aponta dois procedimentos, de origem norte-americana, que considera indispensáveis para a elaboração de um estudo de impacto ambiental de qualidade, conhecidos na terminologia inglesa como *Screening*¹⁸⁷ e *Scoping*¹⁸⁸, já que tais princípios

¹⁸⁴ PILATI, 2013, p. 109.

¹⁸⁵ LANCHOTTI, 2014, p. 151.

¹⁸⁶ Ibid., p. 151.

¹⁸⁷ Análise que determina se o projeto técnico requer submeter-se a avaliação de impacto ambiental.

¹⁸⁸ Na comunidade europeia, o procedimento do *scoping* foi introduzido através da Diretiva 97/11/CE de 3 de Março de 1997, que modificou o artigo 5º, parágrafo 2º, da Diretiva 85/337/CEE. Atualmente o artigo 6º da Diretiva 2011/92/CE determina que os Estados membros adotem as medidas necessárias para que as autoridades interessadas e o público recebam informações e tenham a oportunidade de expressar sua opinião, desde o início dos procedimentos nas tomadas de decisões sobre o meio ambiente. A informação fornecida pelo promotor e o pedidos de autorização do projeto a ser desenvolvido, implicam possibilitar a participação pública a partir da fase de *scoping*. Nos Estados Unidos, o procedimento foi introduzido no procedimento de avaliação de impacto ambiental pelas regras do Conselho para a Qualidade Ambiental (*Council on Environmental Quality – CEQ*). Conforme, 2014, p. 107-109.

pretendem ponderar todas as alternativas lesivas ao meio ambiente, em momento anterior à realização do empreendimento:

[...] uma das principais deficiências dos procedimentos de avaliação de impacto ambiental é a baixa qualidade dos estudos de impacto ambiental, que é uma das principais deficiências dos procedimentos de avaliação de impacto ambiental. [...] É altamente recomendado que o governo garanta a participação do público desde o início do processo de avaliação de impacto ambiental, ou seja, desde a fase de *scoping*, e não apenas, como é percebido, na fase final, pois as consultas iniciais permitem um *scoping* útil e resultados mais orientados para as fases de diagnósticos e de medidas corretivas nos estudos de impacto. ¹⁸⁹ (Tradução nossa).

Importante salientar que os procedimentos de *scoping* e *screening*, presentes nas normas europeia e americana, não estão previstos nas normas que regulamentam o Estudo de Impacto Ambiental no Brasil. Todavia, é possível fazer um comparativo da norma brasileira com a norma estrangeira, no que se refere à ideia de participação leiga (procedimento de *scoping*¹⁹⁰) e de participação especializada (procedimento de *screening*) nas fases do processo de licenciamento ambiental.

O procedimento de *screening*, segundo Lanchotti, tem por objetivo evitar que o Estudo de Impacto Ambiental seja utilizado inutilmente em projetos de pouca lesividade ao meio ambiente, e em caso de nocividade, qual o nível de detalhamento.¹⁹¹ Também é importante salientar que esse procedimento de *screening* não está presente nas normas que regulamentam o Estudo de Impacto Ambiental no Brasil, mas é semelhante à fase de estudos técnicos, localização e a consideração de impactos ambientais. A autora salienta que a combinação do projeto, localização e sua magnitude é que determinam a importância dos impactos ao meio ambiente.

O *screening* consiste na “análise para determinar a necessidade de submeter ou não o projeto técnico a avaliação de impacto ambiental; e em caso afirmativo, em que

¹⁸⁹ LANCHOTTI, 2014, p. 151. **No original:** (...) uno de los principales defectos de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental se ala baja calidad de los estúdios de impacto ambiental, que es uno de los principales aspectos deficientes de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. (...) es altamente recomendable que las administraciones públicas garanticen la participación pública desde el inicio de procedimiento de evaluación de impacto ambiental, o sea, a partir de la fase de *scoping*¹⁸⁹, y no solo, como es perceptivo, em la fase final, pues las consultas iniciales permitirían un *scoping* útil y unos resultados mejor orientados em las fases de diagnóstico y de medidas correctoras em los estúdios de impacto.

¹⁹⁰ LANCHOTTI, 2014, p. 108. O mecanismo concebido nos Estados Unidos e usado em outros sistemas de EIA parte da elaboração pelo promotor do *Draft Scoping Document*, um documento preliminar que descreve o projeto, os aspectos mais relevantes observados e identificados até o momento, se realiza uma descrição geral do processo e a seguir, durante o “*scoping*”, e se realiza uma proposta preliminar de alternativas. (Tradução nossa). **No original:** El mecanismo ideado em Estados Unidos y utilizado em outros sistema de EIA parte de la elaboración, por parte del promotor, del *Draft Scoping Document*, um documento preliminar em el que se describe el proyecto, se identifican los aspectos más relevantes observados hasta el momento, se realiza una descripción general del proceso a seguir durante el “*scoping*” y se realiza una propuesta preliminar de alternativas.

¹⁹¹ Conforme LANCHOTTI, 2014, p. 107.

nível de detalhamento”. [...] Tal procedimento visa prevenir que o EIA seja usado inutilmente para avaliar projetos pouco lesivos ao meio ambiente. No entanto, deve notar-se que o estabelecimento de critérios rígidos de *screening* pode não ser satisfatório, porque a combinação entre o projeto e sua localização é o que determina a magnitude e importância dos impactos.¹⁹² (Tradução nossa).

Já o procedimento de *scoping*, exige que as agências ambientais americanas abram um trâmite prévio no procedimento administrativo que autoriza a obra ou atividade, para identificar as questões que deveriam ser abordadas na avaliação de impacto ambiental, através de um exame exaustivo de informações relevantes existentes, obtidas por meio do envolvimento de outras organizações e consulta ao público em geral. O documento gerado nesta consulta é o chamado *Draft Scoping Document*.¹⁹³

Por fim, ocorre nesse procedimento, uma série de audiências públicas em que os termos do projeto são esclarecidos e possíveis conteúdos para o estudo de impacto ambiental são sugeridos. Em seguida, um documento final é confeccionado (*final scoping document*) que identifica as prioridades e os aspectos a serem abordados no estudo de impacto ambiental a ser construído.¹⁹⁴

Cabe destacar que no procedimento de *scoping*, tanto americano como europeu, é abordado um enfoque sobre a definição clara do seguimento da sociedade envolvida, como a relevância de identificar o público afetado. “Uma vez identificado, o público afetado deve receber informações adequadas sobre o projeto e as possibilidades de efeitos ambientais, em um formato compreensível”.¹⁹⁵ O público deve ter tempo suficiente para organizar seus pensamentos e ideias sobre os possíveis problemas ambientais, e também para expressar suas preocupações ao Administrador que tomará a decisão, por isso, a importância da informação será referenciada no presente estudo em item específico.

Como já dito, o Brasil não possui esse procedimento de *scoping*, mas Lanchotti sugere que seria oportuno ao país, inseri-lo na norma de Estudo de Impacto Ambiental. Desse

¹⁹² LANCHOTTI, 2014, p. 107. **No original:** *El screening consiste en “el análisis para determinar si el proyecto técnico requiere o no someterse a la evaluación de impacto ambiental y, en caso positivo, en qué nivel de detalle”.*

Tal procedimiento tiene por objetivo evitar que la EIA sea utilizada inútilmente para evaluar proyectos de escasa potencialidad lesiva al medio ambiente. No obstante, debe señalarse que el establecimiento de criterios rígidos de screening puede no ser satisfactorio, pues la combinación entre el proyecto y su localización es lo que determina la magnitud e importancia de los impactos.

¹⁹³ Conforme LANCHOTTI, 2014, p. 108.

¹⁹⁴ Conforme LANCHOTTI, 2014, p. 108. **No original:** *Después de haber dado a conocer el documento y de haber consultado otras administraciones, se celebran una serie de audiencias públicas en las que se aclaran los términos del proyecto y se sugieren posibles contenidos para el Estudio de Impacto Ambiental. Em seguida, se confecciona un documento final (final scoping document) que identifica las prioridades y aspectos a abordar en el estudio de impacto ambiental.*

¹⁹⁵ LANCHOTTI, op. cit., p. 109. **No original:** *Una vez identificado, el público afectado debe recibir información adecuada sobre el proyecto y los posibles efectos ambientales, en un formato comprensible.*

modo, haveria uma maior efetividade no EIA, já que seriam excluídas as questões irrelevantes da avaliação ambiental, garantindo a participação pública desde o início dos processos decisórios de licenciamento ambiental, e reforçando a legitimidade das propostas, com a consequente redução de litígios.¹⁹⁶

No que tange a essa participação leiga da coletividade nas decisões do poder público que envolve questões ambientais, as percepções sociais do risco e das consequências das atividades potencialmente poluidoras ao meio ambiente serão avaliadas em item específico.

Quanto à participação especializada no processo de licenciamento ambiental, Lanchotti faz uma crítica sobre a equipe técnica contratada pelo promotor do projeto. A Resolução CONAMA n. 001/1986 versa que o estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, deverá também contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto. Assim, na Resolução CONAMA n. 237/1997, que altera e complementa a Resolução CONAMA n. 001, observa-se que o IBAMA e o SISNAMA são órgãos de fiscalização dos estudos de impacto ambiental, projetos e programas apresentados pelo empreendedor que está sendo licenciado. Portanto, ocorre que a equipe técnica é contratada pelo promotor do projeto, e ao trabalhar a seu cargo, os profissionais podem carecer de imparcialidade, um dos pontos críticos dos estudos.¹⁹⁷

Esse ponto crítico da legislação, apontado por Lanchotti, tem respaldo na revogação do art. 7º da Resolução CONAMA n. 001/1986: “o estudo de impacto ambiental será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados. (Revogado pela Resolução nº 237/97)”. Após a revogação do referido artigo, a norma reforçou a validade do art. 8º da Resolução CONAMA n. 001/1986, e os órgãos estaduais passaram a ser revisores/fiscalizadores do estudo especializado, realizado pelo promotor do projeto apenas. Desse modo, vejamos:

Art. 8º Correrão por conta do proponente do projeto todas as despesas e custos referentes à realização do estudo de impacto ambiental, tais como: coleta e aquisição dos dados e informações, trabalhos e inspeções de campo, análises de laboratório, estudos técnicos e científicos e acompanhamento e monitoramento dos impactos, elaboração do RIMA e fornecimento de pelo menos 5 (cinco) cópias.¹⁹⁸

¹⁹⁶ LANCHOTTI, 2014, p. 109-110.

¹⁹⁷ LANCHOTTI, 2014, p. 148.

¹⁹⁸ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília, 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso em 05 jul. 2014.

Ao órgão ambiental fiscalizador caberá a análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, e poderá solicitar esclarecimentos e complementações quando couber, podendo haver a reiteração da solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios.

Essa participação especializada ou técnica dá-se com a manifestação de profissionais que fazem parte do órgão ambiental, como por exemplo, engenheiros, biólogos, analistas ambientais etc., que dependendo da natureza do empreendimento irão emitir parecer com as observações necessárias para que a autoridade ambiental competente possa se manifestar sobre a licença requerida. Todavia, a norma atribui aos responsáveis técnicos, as informações prestadas no EIA, e os sujeita a sanções administrativas, civis e penais (art. 11 da *Resolução CONAMA n. 237/1997*).

Como anteriormente destacado, o Estudo de Impacto Ambiental tem por função orientar a decisão da Administração Pública sobre determinado empreendimento e poderá o poder público decidir em desacordo com os estudos técnicos. Nesse caso, deverá a autoridade expor o motivo que levou a tomar uma decisão distinta das recomendações técnicas. Para Lanchotti, a maioria dos doutrinadores alega que o Estudo de Impacto Ambiental não vincula o órgão administrativo ambiental. A autora também afirma que um Estudo de Impacto Ambiental favorável obriga a autoridade a conceder a licença ambiental. Todavia se este estudo for desfavorável, o órgão ambiental poderá conceder a licença de acordo com critérios de conveniência e oportunidade. No entanto, “este é critério limitado, para a concessão da licença que deverá ser fundamentada, expondo todos os pontos impactantes ao meio ambiente, sob pena de ser declarada inválida”.¹⁹⁹

Contudo, as opiniões registradas pelos especialistas ou técnicos habilitados devem constar integralmente nos Estudos de Impacto Ambiental, pois sua fraude ou ocultação de conteúdo constitui crime, tipificado pelo artigo 68, da Lei dos Crimes Ambientais (N. 9.605/98).

Fica claro, portanto, que para se ter uma efetiva função social da propriedade é preciso que normas reconheçam essa “soberania participativa”, quando se tutelam bens coletivos. Pilati confere destaque ao desafio que decorre da releitura do instituto da função social da propriedade em face de um modelo mais participativo:

¹⁹⁹ LANCHOTTI, op. cit., p. 151. **No original:** *Sin embargo, se trata de una discrecionalidad limitada, porque la concesión de la licencia debe ser fundamentada, exponiendo todos los puntos impactantes al medio ambiente, bajo la pena de declararla inválida.*

O **referencial da participação** é a república como *res Populi*, a república como *coisa coletiva*, e não como forma de governo, apenas; inserida no edifício político e jurídico da ordem liberal, de Estado de Direito representativo: a participação como processo natural em determinadas áreas de competências específicas. No lugar do perecimento do Estado ou da abolição dos direitos individuais, a Pós-Modernidade deverá restabelecer o equilíbrio das instituições políticas entre o representativo e o participativo. Não mais a dicotomia Estado e indivíduo privado, mas uma trilogia, pela inclusão da **Sociedade repersonalizada, como titular de bens**.²⁰⁰ (Grifo nosso).

Diante de tal configuração, o presente trabalho volta-se à tentativa de compreensão do modo pelo qual a precaução e a participação podem atuar como exigências de qualidade nos procedimentos decisórios e das políticas públicas, com enfoque nas audiências do licenciamento ambiental. Um dos critérios norteadores de uma atuação conjunta entre Estado e Sociedade, em processos de decisão para proteção do meio ambiente, está o direito de ser informado, ou o direito à informação. A este respeito, optou-se por recorrer aos fundamentos positivados na Conferência Interministerial de 25 de junho de 1998 (Convenção de Aarhus), que é um relevante instrumento da participação cidadã dentro de seu campo de abrangência, resultando em significativo exemplo das dificuldades a serem enfrentadas no plano normativo, na promoção da informação e da participação da Sociedade em decisões ambientais.

3.5 O PROBLEMA DA INFORMAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO EM MODELOS DE GESTÃO PRECAUCIONAL E A ANÁLISE COMPARADA DA CONVENÇÃO DE ÅHRUS

A informação tem um importante papel nos processos de participação em decisões na esfera ambiental. Machado entende que “informação é um registro do que existe ou do que está em processo de existir”.²⁰¹ O autor também apresenta que informar é transmitir conhecimento, “quando se informa, dá-se ciência ou notícia de um fato existente”.²⁰² Dessa maneira, os informes devem ser identificados e organizados, de modo a facilitar seu manejo.

No que tange à participação, Machado percebe importante distinguir a qualidade e a quantidade de informação, pois estas características irão interferir na intensidade da participação na vida social e política. Assim, revela que “quem estiver mal informado nem

²⁰⁰ PILATI, 2013, p. 141.

²⁰¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. Direito à informação e meio ambiente. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 26.

²⁰² Ibid., p. 26.

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”.²⁰³

Nesse particular, Frydman e Haascher, citados por Machado²⁰⁴, ressaltam a importância daquilo que designam “opinião pública”, considerando que a vida democrática não se limita às instituições representativas. Os debates públicos ocorrem e as associações, movimentos, intelectuais e jornalistas ficam com a missão de mobilizar a opinião, tornar audíveis as reivindicações perante o poder público.

Ainda nesse sentido, Machado retoma o engajamento político dos cidadãos na defesa dos seus interesses:

O engajamento político ativo dos cidadãos é de relevante importância, registrando-se o acesso a outros fóruns centrais da subpolítica – o judiciário e a mídia –, visando a tomar consciência de seus interesses (na proteção do meio ambiente, no movimento contra a energia nuclear, no domínio da Informática e das liberdades) – consoante Ulbrich Beck, ao falar de uma “nova cultura política”.²⁰⁵

Podemos apresentar, como um importante marco da participação pública em decisões que envolvam questões ambientais pelo poder público, a Convenção de Århus, pois prevê que, em decisões de atividades específicas, em planos, programas e políticas em matéria ambiental, bem como na preparação de regulamentos normativos, deve haver a participação dos cidadãos. Para Aragão, este documento eleva tal participação a outro patamar, conferindo a ela um estatuto:

Esta é uma dimensão recente da governância dos riscos: a relevância atribuída aos cidadãos, *leigos* cuja opinião *profana* foi, desde sempre, desprezada e só recentemente com a Convenção de Århus começou a ganhar algum estatuto.²⁰⁶

A Convenção da Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas (CEE/ONU), sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (Convenção de Århus), foi adotada em 25 de Junho de 1998, na cidade de Århus (Dinamarca), durante a 4ª Conferência Ministerial “Ambiente para a Europa”. Entrou em vigor em 30 de Outubro de 2001, após concluído o processo de ratificação por 16 países membros da CEE/ONU e pela União Europeia (art. 20º). Portugal assinou esta Convenção em 1998 e a sua ratificação ocorreu em 2003, o texto foi aprovado para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n. 11/2003, de 25 de Fevereiro.

²⁰³ MACHADO, 2007, p. 34.

²⁰⁴ Ibid., p. 34-35.

²⁰⁵ MACHADO, 2007, p. 35.

²⁰⁶ ARAGÃO, 2008, p. 43.

Para Lanchotti, a Convenção de Åarhus parte da ideia de que uma maior implicação e sensibilização dos cidadãos em relação aos problemas ambientais conduzem a uma melhor proteção do meio ambiente. Assim, complementa que “A Convenção tem como objetivo ajudar a proteger o direito de todas as pessoas, das gerações presentes e futuras, a viver em um ambiente adequado para a sua saúde e bem-estar.”²⁰⁷ (Tradução nossa).

São objetivos da Convenção de Åarhus, estabelecidos no art. 1º: a garantia de acesso à informação; a participação do público em processos de decisão; e o direito de acesso à justiça.

Lanchotti descreve que a Convenção se baseia em três pilares.

O primeiro se refere ao **acesso à informação ambiental**, que desempenha um papel essencial em consciência e educação ambiental da Sociedade, constituindo um instrumento indispensável para que os cidadãos intervenham com conhecimento de causa nos assuntos públicos. Este, por sua vez, é dividido em duas partes: a) o direito de procurar e obter informações em poder das autoridades públicas, e b) o direito de receber informação ambiental relevante por parte das autoridades públicas, que devem coletar e divulgar publicamente, sem a necessidade de um pedido prévio.

Em segundo lugar, a **participação do público no processo de tomada de decisão**, se estende a três áreas de ação pública: a) autorizar determinadas atividades; b) aprovação de planos e programas; c) o desenvolvimento das disposições de caráter geral no âmbito legal e regulamentar.

Por fim, o **direito de acesso à justiça**, que por sua vez, tem como objetivo garantir o acesso dos cidadãos aos tribunais de revisão das decisões, que potencialmente possam ter violado os direitos em matéria de democracia ambiental e que sejam reconhecidos pela a própria Convenção. [...] Finalmente, introduz-se uma disposição que permita ao público adaptar os procedimentos administrativos ou judiciais para imputar qualquer ação ou omissão, seja de outro particular, seja de uma autoridade pública, que constitua uma infração a legislação ambiental nacional.²⁰⁸

²⁰⁷ LANCHOTTI, 2014, p. 224. **No original:** El Convenio, tiene por objeto contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presente y futuras, a vivir en un medio ambiente adecuado para su salud y su bienestar.

²⁰⁸ LANCHOTTI, 2014, p. 224-225. **No original:** 1) *El acceso a la información medioambiental, que desempeña un papel esencial en la concienciación y educación ambiental de la sociedad, constituyendo un instrumento indispensable para que los ciudadanos puedan intervenir con conocimiento de causa en los asuntos públicos. Éste, a su vez, se divide en dos partes: a) el derecho a buscar y obtener información que este em poder de las autoridades públicas, y b) el derecho a recibir información ambientalmente relevante por parte de las autoridades públicas, que deben recogerla y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición previa.* 2) *La participación del público em el proceso de toma de decisiones, se extiende a três ámbitos de actuación pública: a) la autorización de determinadas actividades; b) la aprobación de planes y programas; c) la*

A Convenção de Århus tem um carácter inovador, à medida que pondera que o desenvolvimento sustentável só poderá ser atingido com o envolvimento de todos os cidadãos, fazendo uma interação entre o público e autoridades, em um contexto democrático. É importante esclarecer o sentido da expressão “público” na referida Convenção:

O *público*, na Convenção, tem sentido de uma ou mais pessoas naturais ou associações, organizações e grupos, consoante a legislação e a prática de cada Estado. A expressão *público interessado* designa “o público afectado ou que possa ser afectado, ou que tenha interesse no processo de decisão”, sendo que serão consideradas como interessadas “as organizações não governamentais que promovam a proteção do ambiente e preencham quaisquer dos requisitos definidos na legislação nacional”.²⁰⁹ (Grifos do autor).

Para Lanchotti, a Convenção Århus introduziu uma distinção entre os conceitos de “público” e de “público interessado”. Assim, conceito de “público” designa uma ou mais pessoas, físicas ou jurídicas, em conformidade com a lei e costumes do país. Já o conceito de “público interessado” é formado pelo público afetado por decisões sobre o meio ambiente, ou que tenha interesse em fazer valer sua opinião em um processo de decisão:

Desse modo, o conceito de “público”: “designa uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas e, em conforme com a lei ou costume do país, as associações, organizações ou grupos dessas pessoas”. Por sua vez, o conceito de “público interessado” é formado “pelo público afetado ou que pode ser afetado por decisões sobre o meio ambiente, ou que tenha um interesse em fazer valer sua opinião no processo de decisão”.²¹⁰ (Tradução nossa).

No que tange à informação, a Convenção apresenta sua regulação em seu art. 4º, que se refere ao acesso à informação em matéria de ambiente, e em seu art. 5º, que apresenta a recolha e difusão de informação em matéria de ambiente. A publicidade está diretamente vinculada à informação, pois as partes ficam obrigadas a “publicar os fatos e análises que considerem relevantes e importantes para o enquadramento das medidas políticas prioritárias em matéria de ambiente”, além de “fornecer de forma apropriada informação sobre o

elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal e reglamentario. 3) El derecho de acceso a la justicia, que a su vez, tiene por objeto garantizar el acceso de los ciudadanos a los tribunales para revisar las decisiones que potencialmente hayan podido violar los derechos que en materia de democracia ambiental les reconoce el propio Convenio. (...) Finalmente se introduce una previsión que habilitaría al público a entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar cualquier acción u omisión imputable, bien a outro particular, bien a una autoridad pública, que constituya una vulneración de la legislación ambiental nacional. (Tradução nossa).

²⁰⁹ SILVEIRA, 2014, p. 82.

²¹⁰ LANCHOTTI, 2014, p. 227. **No original:** *De este modo, el concepto de “público”: “designa una o varias personas físicas o jurídicas y, de conformidad con la ley o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos de esas personas”. A su vez, el concepto de “público interesado” está formado por “el público afectado o que puede verse afectado por decisiones sobre el medio ambiente, o que tenga un interés de hacer valer su opinión en el proceso de decisión”.*

desempenho das funções públicas ou disposições dos serviços públicos em matéria de ambiente, emanada pelo governo a todos os níveis”.²¹¹

[...] As autoridades públicas devem manter atualizadas as informações disponíveis de que dispõem, para elaboração de listas, registos ou arquivos acessíveis ao público. Deverá favorecer a utilização de bancos de dados eletrônicos que contenham relatórios sobre o estado do meio ambiente, legislação, planos e políticas nacionais e os acordos internacionais.²¹²

Portanto, a informação que já vinha sendo exaltada na Rio-92, como necessária à participação dos cidadãos nas questões ambientais, consolidou-se, com a Convenção de Åarhus, no pensamento de uma adequada informação das questões ambientais para o envolvimento do público e das autoridades.

Na ótica de Souza, faz-se importante a observação de que “a participação popular na elaboração de normas, em suma, garante maior validade social ao direito ambiental e maior conscientização dos participantes em relação à proteção do meio ambiente”.²¹³ Além disso, o autor entende que “a multiplicidade de opiniões alcançadas com a participação permite que as normas dela provenientes sejam mais eficientes, eficazes e conscientizadoras”.²¹⁴

Nesse cenário de participação, informação e meio ambiente, Souza também faz uma relevante constatação ao afirmar que,

a pluralidade de sujeitos que se utiliza do meio ambiente é capaz de trazer argumentos, opiniões e soluções mais eficientes para sua proteção, pois quem vive o problema tem uma visão diferente de quem está de fora. Ou seja, os destinatários da lei sabem, com maior conhecimento de causa, qual o melhor conteúdo que a lei deve ter para alcançar seus objetivos, já que convivem com o problema a ser resolvido pela norma.²¹⁵ (Grifo nosso).

No que se refere à audiência pública do licenciamento ambiental e à participação popular, entende-se que o correto seria não afastar a norma da realidade concreta, o que

²¹¹ Artigos 4º e 5º da Convenção de Åarhus. UNECE. United Nations Economic Commission for Europe. CONVENÇÃO SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO, A PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES E O ACESSO À JUSTIÇA NO DOMÍNIO DO AMBIENTE. (Convenção de Åarhus). Dinamarca, 25 de Junho de 1998. Disponível em: <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2014.

²¹² Conforme LANCHOTTI, 2014, P. 226 e artigos 5º da Convenção de Åarhus. UNECE. United Nations Economic Commission for Europe. CONVENÇÃO SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO, A PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES E O ACESSO À JUSTIÇA NO DOMÍNIO DO AMBIENTE. (Convenção de Åarhus). Dinamarca, 25 de Junho de 1998. Disponível em: <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2014.

²¹³ SOUZA, 2013, p. 110.

²¹⁴ SOUZA, Leonardo da Rocha de. O planejamento do Orçamento Público como Instrumento de Realização dos Direitos Humanos. In: OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebiades de (Org). Cultura e Prática dos Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 118-119.

²¹⁵ SOUZA, op. cit., p. 112.

implicaria correr o risco de dar ao instrumento de proteção ambiental um caráter de ineficiência. A participação, portanto, atribui respaldo às decisões da administração pública e permite sua fiscalização. Dessa maneira, a opinião pública informa as autoridades dados e fatos diferentes dos trazidos pelos agentes econômicos, e com isso almeja breçar a degradação ambiental.

Por isso, bem observa Souza que “a elaboração de normas afastada da realidade em que vivem seus destinatários pode significar a positivação de instrumentos ineficientes, que não geram os objetivos pretendidos”.²¹⁶ Assim, “a participação direta pressupõe que cada um traga à discussão os problemas que vive e as soluções que vislumbra, evitando a elaboração de normas inócuas”.²¹⁷

É nesse contexto que podemos questionar a norma que rege a audiência pública no procedimento de licenciamento ambiental, quando a opinião do público e as manifestações sobre determinado conteúdo não possuem critérios estabelecidos à decisão do Administrador. Não são definidas na norma quais as atitudes a serem tomadas pelo Administrador diante de determinadas situações.

Enfim, não é a vontade do Administrador, nem uma decisão completamente discricionária no sentido clássico, mas também não é deliberação. É preciso estabelecer critérios para a decisão, tendo em conta os frutos da audiência, de modo que questões relevantes não possam ser simplesmente ignoradas, até mesmo porque a proteção do meio ambiente pode, enquanto patrimônio comum-coletivo, contrariar o interesse privado de muitos, inclusive o interesse de uma maioria. O interesse coletivo não é um simples somatório dos interesses privados dos indivíduos, muito menos dos interesses do indivíduo proprietário. Existe um descompasso entre o coletivo e o privado.

Embora seja de suma importância a visão de quem vivencia a região que será afetada pela atividade potencialmente poluidora, não sabemos de que maneira podemos avaliar se a decisão tomada será a mais prudente, ou a mais adequada, à proteção ambiental, que deve (deveria) ser o objetivo da norma. Em se tratando da proteção do meio ambiente contra danos graves ou irreversíveis, a norma deveria assegurar que a presunção trabalhe em favor do coletivo, limitando o interesse privado. Nesse sentido, é possível fazer uma análise crítica da audiência pública no procedimento de licenciamento ambiental, como se verá a seguir.

²¹⁶ SOUZA, 2013, p. 112.

²¹⁷ Ibid., p. 112.

4 ANÁLISE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA NO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NOS CONTEXTOS SOCIAL, JUDICIAL E ADMINISTRATIVO

O objeto de estudo *audiência pública* no licenciamento ambiental, acima exposto, em seu prisma de instrumento de proteção da propriedade coletiva e forma de participação popular nas questões ambientais, representa, no contexto do marco teórico adotado pela presente pesquisa, a ruptura com o paradigma moderno de uma função social da propriedade, entendida nos moldes “propriedade/indivíduo e direitos reais”.²¹⁸ Propriedades coletivas são assunto do povo; em contraposição à propriedade privada individual, exercida pelo livre arbítrio de um indivíduo, assim, elas devem ser exercidas pela via de “procedimentos democráticos de inclusão”.²¹⁹

Nesse cenário de pós-modernidade, de “República Participativa”, os direitos fundamentais, como o direito fundamental ao meio ambiente, “desabrocham em normas de procedimento”.²²⁰ Assim, o autor faz o seguinte comparativo:

[...] ao lado do arbítrio individual da propriedade comum, os procedimentos das propriedades especiais e da função social; ao lado do processo administrativo autocrático, o participativo; ao lado do processo judicial tradicional, também os procedimentos da democratização da jurisdição. Com isso, [...] **audiências públicas** passam a ser fonte legitimadora de investimentos, em novos papéis das autoridades, interessados e especialistas, perante a comunidade personalizada.²²¹ (Grifo nosso).

Para Pilati, o desafio do sentido da função social da propriedade na pós-modernidade seria a inclusão participativa dentro da genuína ordem liberal, cumprindo a Constituição, e dando à sociedade o que é da sociedade, na esfera de suas competências, atribuições e bens.²²² Desse modo, seriam passados a limpo os procedimentos, os papéis dos atores sociais e seriam reinscritas as três esferas pós-modernas da República Participativa: Estado, Indivíduo e Sociedade.²²³

A audiência pública como consulta à sociedade, ou a grupos sociais interessados em determinado projeto a ser realizado pelo poder público, e constatada como instrumento de sentido pós-moderno e atual, de um modelo novo de participação administrativa, por vezes, tem um *status* de mera consulta. A forma como hoje é conduzida através da norma em vigor,

²¹⁸ PILATI, 2013, p. 191.

²¹⁹ Ibid., p. 191.

²²⁰ Ibid., p. 191.

²²¹ Ibid., p. 192.

²²² Ibid., p. 137.

²²³ Ibid., p. 137.

não define a sua real relevância, já que a opinião dos presentes não vincula a decisão do Administrador, em face do seu caráter consultivo. Se, por um lado, não se trata de simples deliberação por maioria de votos, não existem, por outro lado, critérios definidos pela norma que orientem a decisão que será tomada.

Em uma visão contrária à Pilati, matriz teórica adotada no presente tema, Bim se refere à audiência pública como um mecanismo de controle e fiscalização por falta de vínculo à decisão, ou seja, “o controle exercido pela cidadania nos casos de participação popular sem efeito vinculante, seja ela política ou administrativa, é o *controle-fiscalização*.”²²⁴. Nesse sentido, a audiência pública seria uma forma de fiscalização dos administrados para com a administração.

Sobre a vinculação da participação pública à decisão, observa que “o que existe é o dever da administração pública considerar o que foi debatido na audiência pública e isso está longe de se traduzir em vinculação ou na necessidade de agregar maior rigor ao seu dever de motivar qualquer ato administrativo (...)”.²²⁵ E nesse mesmo sentido, acrescenta nos ensinamentos de Thiago Marrara que,

[...] o dever de considerar e responder aos comentários dos administrados não implica, porém, o dever de utilizar os argumentos contidos nessas manifestações para a tomada de decisão. O Poder público não está obrigado a seguir os conselhos de um ou outro administrado. **As contribuições recebidas em sede de consulta não são juridicamente vinculantes, senão meramente opinativas.**²²⁶ (Grifo nosso).

Essa corrente teórica aponta no sentido de que a autoridade orienta sua decisão sem nenhum comprometimento, apenas cumpre o seu dever de consultar a comunidade, e cumprir uma formalidade administrativa. Para Bim, essa característica de não vinculatividade da audiência pública fica mais clara quando entendemos que esse instrumento não tem natureza de plebiscito, e muito menos de veto. O aspecto fundamental de diferença é que “a audiência pública não submete aos cidadãos quesitos ou soluções que necessariamente deverão ser implementadas; submete problemas e possíveis cursos de ação”.²²⁷

Desse modo, mesmo que os participantes da audiência critiquem a decisão de obra ou empreendimento de infraestrutura; que se oponham integralmente ao conteúdo proposto pelo administrador, “não existe necessariamente o direito de se alterar o que inicialmente foi pensado ou decidido pela Administração”.²²⁸ Bim ainda apresenta que um equívoco comum é

²²⁴ BIM, 2014, p. 45.

²²⁵ Ibid., p. 85.

²²⁶ Ibid., p. 85.

²²⁷ Ibid., p. 88.

²²⁸ Ibid., p. 93.

entender que a audiência pública foi criada para decisão, havendo alguma deliberação quando de sua realização.²²⁹

A controvérsia é justamente essa, a audiência tem como uma de suas características a ausência de deliberação:

Na audiência pública **não existe votação, mas coleta de sugestões, opiniões ou comentários do cidadão** dentro da ordem e limitada ao tempo de duração da audiência. A autoridade se manifesta imediatamente diante dessas críticas ou simplesmente conduz os trabalhos e se manifesta posteriormente, mas nunca decide.²³⁰ (Grifo nosso).

Por essa interpretação, o poder público tem na audiência pública uma mera coleta de sugestões e opiniões, porém sem grandes consequências. No presente estudo, crê-se temerosa essa argumentação, já que a norma aqui evidenciada tem um caráter pós-moderno que inclui valores novos de inserção e participação à teoria jurídica, para uma atuação de decisão coletiva.

Pilati defende que a coletividade como titular de direitos atuaria no processo decisório, em uma decisão que nesse contexto pode ser coletivamente construída, em um procedimento inclusivo. Nesse sentido, a decisão deve ser coletivamente construída, com a colaboração da sociedade, mas legitimada pela autoridade, que tem o dever de zelar pela Constituição, pela lei e pelo procedimento.

A legislação que envolve a audiência pública do licenciamento ambiental aponta para uma nova ordem jurídica, inclusiva e participativa, mas não explícita quanto ao procedimento. Não percebemos o potencial da norma para uma superação dos limites do direito das codificações, que entende somente posições antagônicas pré-estabelecidas, como público ou privado; deliberação ou mera consulta; propriedade do particular ou propriedade do Estado. Entende-se que há um potencial da legislação ainda não realizado, pois evidencia-se que estamos presos ao “paradigma moderno”. Embora compreenda-se a norma condizente por princípio com esse novo paradigma, ela não oferece parâmetros para decisões coletivamente construídas, e percebe-se uma lacuna a ser superada.

Essa nova visão nos mostra que a questão coletiva é um problema concreto para a sobrevivência da sociedade pós-moderna, e conforme Pilati, não há outro meio de compor essa necessidade senão definindo novas formas de exercício e tutela de direitos, os quais não se excluem o Estado e os Poderes, “mas lhe modificam determinadas formas de atuação”.²³¹

²²⁹ BIM, 2014, p. 93

²³⁰ Ibid., p. 93.

²³¹ PILATI, 2013, p. 147.

A audiência pública, sob nova fórmula, pode ser um exemplo dessa forma modificada de atuação. Assim, pela matriz teórica do presente estudo, para uma função social efetiva, o contexto de estrutura política e jurídica deve efetivamente resgatar o coletivo, mediante participação real e não meramente formal.

Conforme o que foi até aqui discutido, procurou-se justificar que a audiência pública é uma ferramenta importante, cujos debates devem ter alguma relevância para a decisão da autoridade, quando a questão envolve o bem coletivo meio ambiente. Na prática, contudo, a norma, tal como hoje é apresentada no ordenamento jurídico, pode ser questionada, já que observamos interesses econômicos e interesses políticos que, por vezes, se sobrepõem a opinião da comunidade que será afetada, por obra ou empreendimento do poder público, sob a bandeira de interesse coletivo.

Neste capítulo, pretendeu-se apresentar uma análise crítica da audiência pública do licenciamento ambiental. Primeiramente, expôs-se a natureza jurídica da audiência pública, na forma como é entendida e aplicada pela administração pública na legislação vigente, bem como na forma como é entendida e aplicada na visão do Judiciário. Além disso, sustenta-se a relevância das diferentes percepções dos riscos ambientais e sua articulação com a norma que orienta a audiência pública no licenciamento ambiental. Discute-se, mediante análise documental e exemplificativa, acerca do caráter meramente formal da participação pública nas audiências neste âmbito. Por fim, sugere-se alternativas de aprimoramento e condução dessa participação coletiva nas audiências públicas, no procedimento de licenciamento ambiental.

4.1 A NATUREZA JURÍDICA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA SOB A ÓTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A audiência pública no Brasil é prevista em várias matérias da legislação brasileira, embora como antes no presente mencionado, não encontremos uma uniformidade jurídica que discipline sua condução. É contemplada, também, para exercício da função administrativa, em normas específicas que regem o meio ambiente, como no Estatuto da Cidade e no Licenciamento Ambiental; nas licitações e contratos administrativos; concessão de serviços públicos; nos serviços de telecomunicações e para as agências reguladoras. Além disso, é

instrumento para o Ministério Público, previsto nos processos legislativo, administrativo e judicial. Aqui em especial referenciamos ao procedimento de licenciamento ambiental.

Para Gordillo, as audiências públicas, muito embora tenham características semelhantes ao processo judicial, sempre terão natureza administrativa. Assim, o autor aponta nove princípios gerais que regem o instituto da audiência pública, a saber: (i) o devido processo legal; (ii) a publicidade; (iii) a oralidade; (iv) o informalismo; (v) o contraditório; (vi) a participação; (vii) a instrução; (viii) impulso de ofício e (ix) economia processual.²³²

Por esse prima, espera-se da autoridade que, ao dirigir uma audiência pública, o agente público atenha-se aos princípios regedores do instituto, ou seja, a oralidade, o debate ou a efetiva participação dos presentes, acerca da matéria, devem ter alguma relevância de interesse público que fundamentou a sua convocação.

Almeja-se que, com essa participação popular, a autoridade administrativa tenha condições de melhor administrar, munida de opiniões mais próximas da realidade, trazidas pelos representantes dos interesses coletivos, independentemente se for uma opinião leiga ou técnica. Além disso, a realização de audiências públicas, como instrumento da participação popular na função administrativa, é inerente ao Estado Democrático de Direito, por previsão constitucional, servindo também, para controle da atividade administrativa.

Diante do até aqui exposto, podemos concluir que a natureza jurídica do instrumento audiência pública encontra-se no parágrafo único, do art. 1º, da Constituição Federal de 1988. Versa o disposto que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.²³³ Para Pilati, embora o procedimento seja participativo, depende de homologação de autoridade competente; porém, o seu conteúdo, como paradigma participativo, é definido pela comunidade envolvida:

[...] No paradigma participativo, a norma não é representativa, decorre de processo de participação, mas depende de homologação de autoridade competente (ou do Executivo, ou do Legislativo ou do Judiciário, conforme o caso). O conteúdo é definido pela coletividade; mas a comunidade sozinha não faz lei participativa, nem a coloca a vigorar. **E sempre necessitará do *cumpra-se* de uma autoridade.**²³⁴ (Grifo nosso).

E assim, no que toca o meio ambiente, e a natureza jurídica da audiência pública, podemos também citar o art. 225, da Constituição da República, qual seja, “todos têm direito

²³² Conforme GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. 3. ed. Buenos Aires: *Fundación de Derecho Administrativo*, 1998, T. II.

²³³ BRASIL. Constituição Federal de 1988, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 30 out. 2013.

²³⁴ PILATI, 2013, p. 148.

ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. No referido dispositivo, a defesa do ambiente pela coletividade comporta também um direito-dever de participação na sua tutela, no âmbito dos três poderes, dentro dos limites legais e constitucionais. Por esse ângulo, podemos também evocar a trilogia do paradigma da modernidade proposto por Pilati, por meio do direito romano de contraponto: Estado-Indivíduo-Sociedade. Assim, faz-se uma referência para a abertura de um novo paradigma:

[...] hoje, com a República Participativa, a discussão vai além desse âmbito; desencadeia-se na transição de paradigma, da Modernidade à Pós-Modernidade. Sob o novo constitucionalismo, nada se licencia ou decide sem o devido processo legal participativo, sempre que a decisão se esbarre em interesse ou bem coletivo. Por enquanto são comuns as resistências de autoridades e pessoas que preferem as velhas práticas do individualismo; mas tudo é questão de tempo e transição: a magnitude dos problemas da Pós-Modernidade impõe, naturalmente, a construção das novas estruturas de decisão, nas instâncias: legislativa, judicial e administrativa.

²³⁵

Para analisar-se a natureza jurídica da audiência pública sob a ótica da administração pública, inicialmente, faz-se importante apontar a Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, que visa ao desempenho da função administrativa pelos entes da Administração Pública direta e indireta, dos três Poderes da União. A referida lei dispõe primeiramente sobre a participação do cidadão na instrução do processo administrativo que aponta a consulta pública, quando o assunto envolver interesse geral. Nesse caso, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.²³⁶ Cabe à administração fornecer resposta fundamentada da consulta.

Em seguida, antes da tomada de decisão a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo. Os resultados da consulta e audiência pública, ou de outros meios de participação de administrados, deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado. A administração, responsável pelo processo, quando o interessado declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes em seu poder, proverá à obtenção dos

²³⁵ PILATI, 2013, p. 141.

²³⁶ Art. 31 da Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em 05 jan. 2015.

documentos ou das respectivas cópias. O interessado poderá, na fase instrutória, antes da tomada da decisão, juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo.²³⁷

A participação administrativa também é evidente na Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos. 182 e 183, da Constituição Federal, e estabelece diretrizes gerais da política urbana, o chamado Estatuto da Cidade.

No Direito Urbanístico, as audiências públicas ganharam maior atenção com a preocupação das pessoas com o crescimento desordenado das cidades e com as consequências que uma ocupação territorial caótica pode ocasionar com a falta de planejamento urbano.

Nesse sentido discorre Rech sobre as consequências que envolvem a urbanização sem planejamento e descreve a necessidade de um “planejamento jurídico urbanístico sustentável” para uma adequada ocupação urbana e rural:

As consequências da urbanização sem planejamento, que se consubstancia num planejamento jurídico-urbanístico de normas urbanísticas, são inúmeras e conhecidas de toda a sociedade. Não haveria a necessidade de normas de direito ambiental, se tivéssemos normas adequadas de ocupação urbana e rural, assim como não existiriam congestionamentos de trânsito, desmornamentos, alagamentos, lixo espalhado por toda a parte, loteamentos irregulares e tantos outros problemas, se tivéssemos um planejamento jurídico urbanístico sustentável.²³⁸

Diversos dispositivos do Estatuto da Cidade preveem a participação popular, em forma de audiências públicas, debates, consultas públicas, conferências e iniciativa popular. A política urbana constante no Estatuto da Cidade era uma medida administrativa urgente.

A audiência pública estreia essa política urbana como diretriz geral para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, no art. 2º, inciso XIII, e a estabelece em processos de atividades ofensivas ao meio ambiente urbano: “audiência do poder público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”.²³⁹

²³⁷ Art. 33 a 38 da Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 1999. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em 05 jan. 2015.

²³⁸ RECH, Adir Ubaldó. Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul, RS: Educs, 2010, p. 81.

²³⁹ Art. 2º, XIII da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Brasília, 2001. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em 05 jan. 2015.

Todavia, a audiência pública atinge o clímax de sua importância no Estatuto da Cidade, como instrumento de exercício do direito coletivo na elaboração do Plano Diretor. E nesse sentido, a participação administrativa como natureza jurídica da audiência pública é prerrogativa inerente à função da administração pública. Sobre esse processo participativo na aprovação do Plano Diretor dos municípios brasileiros, Pilati faz observação de que ainda não se percebeu que não se trata de lei representativa, e sim de lei participativa “nóstrica”.²⁴⁰ Pilati cita Cifuentes para explicar o sentido da palavra “nóstrica”, assim, expõe que o autor “usou desta expressão *direito nóstrico* no sentido de um Direito que não é individualista, é o direito do *nós*, sob o ponto de vista do Direito indígena, que reclama autonomia e respeito, e que tem por objetivo a harmonia universal, a paz e o perdão.”²⁴¹

Corroborando com esse sentido de respaldo da população e construção de uma decisão administrativa Rech, com a seguinte afirmação sobre a gestão democrática no Plano Diretor:

É uma diretriz que torna obrigatório que os atos de elaboração, alteração e concretização do projeto de cidade tenham sempre o respaldo da população. Não é simplesmente estabelecer um populismo, em que o povo pratica atos de gestão, de competência do Poder Executivo ou do Poder Legislativo. Mas impõe a necessidade de a população, no mínimo, ser informada, através de seminários, divulgações, debates das propostas dos administradores, ao incrementarem ações ou políticas públicas do projeto de cidade. Portanto, não se trata de a população ser chamada a discutir questões técnicas que desconhece, mas de assumir, tomar conhecimento do projeto de cidade e para auxiliar e especialmente opinar na sua forma de construção.²⁴²

Assim, o Plano Diretor apresenta instrumentos de exercício do direito coletivo, porém, cabe às normas adaptarem à realidade concreta da sociedade:

Entre os instrumentos de exercício do direito coletivo, frente ao Plano Diretor, estão os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social do Município; o planejamento regional e municipal, o zoneamento ambiental, o estudo de impacto ambiental e o estudo de impacto de vizinhança; o referendo popular, o plebiscito e **a audiência pública**; os debates, consultas públicas, conferências e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e órgãos colegiados de política urbana em todas as esferas da Federação. **São procedimentos a regulamentar.**²⁴³ (Grifo nosso).

Nesse sentido, complementa Pilati, que os procedimentos são a regulamentar porque, observadas as normas e a hierarquia do ordenamento, devem ser adaptados à realidade

²⁴⁰ PILATI, 2013, p.152.

²⁴¹ Ibid., p. 152 (nota de rodapé).

²⁴² RECH, 2010, p. 49.

²⁴³ PILATI, 2013, op. cit., p. 155.

concreta da comunidade local, no âmbito municipal.²⁴⁴ Cabe destacar que o Conselho das Cidades, órgão do Ministério das Cidades, regulamentou a participação popular nas audiências públicas do Plano Diretor, na Resolução N. 25, de 18 de março de 2005, e definiu na política urbana sua finalidade e requisitos:

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, **têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo**, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.²⁴⁵ (Grifo nosso).

Por fim, podemos analisar a natureza jurídica da audiência pública sob a ótica do Poder Administrativo, objeto do presente estudo, no procedimento de licenciamento ambiental. As audiências públicas no processo de licenciamento ambiental são disciplinadas no art. 2º da Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987²⁴⁶. Tal dispositivo descreve que o poder público, “sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública”. A forma de condução desta audiência, e o modo pelo qual os debates serão tomados em consideração nas definições sobre os riscos ambientais não são claros, bem como nada é revelado no texto da Resolução sobre o caráter deliberativo ou de consulta. É notória a importância do instrumento, pois o § 2º do mesmo artigo, prevê que não atendida a audiência solicitada pelo Órgão do Meio Ambiente, a licença concedida não terá validade.

A breve norma, composta de apenas seis artigos, determina no art. 4º, parágrafo único, que os documentos escritos e assinados entregues ao presidente dos trabalhos, durante a seção, serão anexados a uma ata sucinta, lavrada na audiência pública em questão. Todavia, o legislador fez apenas uma observação abreviada sobre esses anexos, pois não deixou claro o

²⁴⁴ PILATI, 2013, p. 155.

²⁴⁵ MINISTÉRIO DAS CIDADES. Resolução do Conselho das Cidades n. 25, de 18 de março de 2005. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/down/pd_resolucao_federal_25-2005.pdf> Acesso em 10 jan. 2015.

²⁴⁶ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>> Acesso em 30 out. 2013.

peso de sua importância para a decisão em seu artigo 5º: “a ata da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto”.²⁴⁷

A decisão administrativa não deve ser pautada exclusivamente em um procedimento deliberativo, é evidente, pois a maioria das pessoas pode estar enganada ou mesmo desejar uma ação ambientalmente desastrosa. É flagrante a necessidade de encontrar critérios intermediários que expliquem a natureza da participação – leiga e experta – nas audiências. Cabe notar que geralmente, resta bastante clara a distinção entre a posição governamental, a posição leiga, e a posição dos peritos em geral. A rigor, a aplicação do princípio da precaução a este procedimento decisório resulta na necessidade de problematizar a incerteza, e conceder à prudência e à durabilidade dos recursos ao benefício da dúvida. Em havendo vários atores com posições definidas, de forma aproximadamente clara, um procedimento viável e coerente seria conceder preferência àquela posição mais prudente, mais preocupada com a segurança e a incolumidade do ambiente e da saúde coletiva.

Nesse sentido, a precaução pode atuar como uma exigência de qualidade nos procedimentos decisórios e políticas públicas ambientais, como pode ser o caso da audiência pública no licenciamento ambiental. Conforme argumentou-se, precaução e participação são princípios amplamente discutidos, presentes na legislação nacional, internacional e em tratados, amplamente divulgados, porém ainda carentes de efetividade, no mais das vezes. Faz-se necessário reformar nossos procedimentos decisórios, que envolvem a proteção ambiental, para o aprimoramento de uma política pública ambiental de suma importância para grandes empreendimentos que envolvem o meio ambiente.

Na sequência, discorre-se a respeito da natureza jurídica da audiência pública sob a ótica da Poder Judiciário.

4.2 A NATUREZA JURÍDICA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA SOB A ÓTICA DO PODER JUDICIÁRIO

O dispositivo constitucional, que melhor representa a natureza jurídica do instrumento audiência pública, encontra-se no parágrafo único, do art. 1º, da Constituição

²⁴⁷ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, 1990. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>> Acesso em 05 jul. 2014.

Federal de 1988. Com efeito, o disposto é a própria síntese do *princípio da soberania popular*: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.²⁴⁸

Por esse prisma, a audiência pública é um mecanismo de participação da sociedade em que o cidadão faz um exercício de direto do seu poder legitimado constitucionalmente, pois através deste instrumento, é convidado a dar opinião; apresentar propostas; reivindicar direitos; cobrar deveres; tomar ciência de fatos e medidas adotadas ou a serem adotadas pelas autoridades públicas sobre determinada questão de interesse coletivo. Por esse motivo, apresenta BIM, que não poderíamos ter um resultado jurídico com a audiência pública, pois as opiniões não alcançariam a vontade da maioria. E o termo “resultado da audiência pública” seria impróprio:

Aliás, é impróprio falar em resultado de audiência pública, uma vez que nela não se vota sim ou não, apenas se colhem sugestões, opiniões e comentários do cidadão. Ainda que alguns cidadãos sejam contra a possível medida estatal a ser tomada, a pluralidade de pontos de vista sobre o tema discutido, a ausência de cidadania em sentido estrito (capacidade eleitoral ativa), o que permitiria alcançar a vontade geral, impedem que se possa ter algum resultado, do ponto de vista jurídico.”²⁴⁹ (Grifo do autor).

Porém, o que se quer é aprimorar a relevância dessas opiniões, leigas e especializadas, para a eficácia da norma, e transparência na decisão da autoridade pública em que o objeto atinge bem coletivo. O objetivo de a audiência pública constar como etapa da norma de licenciamento ambiental é a proteção efetiva do bem coletivo, através de uma consulta à comunidade, atingida por determinado empreendimento, e que não deve ruir em uma proteção fictícia que cumpra apenas uma formalidade. Do contrário, estaremos diante de uma lacuna jurídica, neste caso, bem representada nas palavras de Pilati, o qual menciona da seguinte forma: “[...] a falta de impacto desse discurso de função social nas práticas econômicas e jurídicas.”²⁵⁰. Ou seja, a função social da propriedade não pode ficar apenas no discurso.

A antítese da função social é a especulação, o enriquecimento sem causa, os privilégios da lei. Ela é Função e solidariedade para o proprietário, na face voltada para o indivíduo; mas é Social como direito subjetivo coletivo, a Função Social não ultrapassa a linha inane do interesse legítimo.²⁵¹

²⁴⁸ BRASIL. Constituição Federal de 1988, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 30 out. 2013.

²⁴⁹ BIM, 2014, p. 85.

²⁵⁰ PILATI, 2013, p. 71.

²⁵¹ Ibid., p. XX.

Assim, quando não presente na seara ambiental alguns dos elementos indispensáveis para uma decisão participativa, poderá o cidadão invocar a autoridade do Poder Judiciário em processo coletivo judicial, a fim de garantir o direito de participação e a precaução frente aos riscos ambientais. Desse modo, cabe analisar como é entendida e aplicada a audiência pública na legislação vigente, sob a ótica do Poder Judiciário, que é o objeto deste segmento.

Na seara ambiental, e no enfoque da audiência pública no procedimento de licenciamento ambiental, muitos julgados, a respeito de questões ambientais, apresentam a audiência apenas como uma mera consulta, ou seja, a opinião dos presentes subsidia, mas não interfere na decisão final da Administração sobre a licença a ser concedida para a obra ou empreendimento a ser autorizado, de atividade potencialmente ofensiva ao meio ambiente.

Destarte, nas Resoluções do CONAMA, que versam sobre o procedimento do licenciamento ambiental, em especial no conteúdo audiências públicas, não há nitidez se haverá uma decisão ambientalmente precaucional do poder público, embora participativa. Além disso, julgados do STF, STJ e TRFs versam sobre a norma no sentido de que a opinião dos presentes não vincula o administrador em sua decisão final. Assim, trata-se de uma consulta e não tem natureza de plebiscito.

Neste momento, passa-se a análise de alguns julgados que demonstram algumas posições do Poder Judiciário, em relação à participação da sociedade em decisões que envolvam a questão ambiental.

Julgados do Supremo Tribunal Federal já decidiram o seguinte:

DECISÃO MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO PRESIDENCIAL. CRIAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DAS ARAUCÁRIAS E DA ESTAÇÃO ECOLÓGICA MATA PRETA. DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA DOS IMÓVEIS EXISTENTES NO INTERIOR DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL. ALEGADO DESCUMPRIMENTO DA LEI N. 9.985/2000 E DO DECRETO N. 4.340/2002, POR AUSÊNCIA DE CONSULTA PÚBLICA E DE ESTUDOS TÉCNICOS. IMPROCEDÊNCIA. SEGURANÇA DENEGADA.

[...] A finalidade dessa consulta não é submeter o projeto de criação da unidade de conservação à aprovação da população interessada, mas “subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade” (art. 5º do Decreto n. 4.340/2002). Na assentada de 17.2.2010, no julgamento do Mandado de Segurança n. 25.347, o Ministro Ayres Britto esclareceu a finalidade da consulta pública prevista na Lei n. 9.985/2000, nos termos seguintes: “13. Quanto à realização de consultas às populações interessadas, dou conta de sua ocorrência tanto no Município de Altamira quanto no de São Félix do Xingu. [...] Pelo que deduzi da análise dos autos, as consultas públicas foram, sim, realizadas e contaram com a efetiva participação das populações locais, de parilha com a diretriz fixada no inciso III do art. 5º da Lei 9.985/00. 15. É importante salientar que **a consulta pública, não obstante se constitua em instrumento essencialmente democrático, que retira o povo da plateia e o coloca no palco dos assuntos públicos, não tem, aqui, a natureza de um plebiscito. Algumas manifestações contrárias à criação da estação ecológica não têm a força de inviabilizar o empreendimento**, até porque a finalidade da consulta pública é apenas “subsidiar a definição da

localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade” (art. 5º do Decreto 4.340/02). Isso quer dizer que **a decisão final para a criação de uma unidade de conservação é do Chefe do Poder Executivo.**²⁵² (Grifo nosso).

É claro o entendimento de que a audiência pública não tem a natureza de plebiscito, pois não está atrelada a votos que tenham como objetivo identificar e decidir, conforme o desejo da maioria dos cidadãos, como uma das vertentes da democracia. No texto acima o julgador deixa transparente: *“a consulta pública, não obstante se constitua em instrumento essencialmente democrático, que retira o povo da plateia e o coloca no palco dos assuntos públicos, não tem, aqui, a natureza de um plebiscito.”*. E, quanto à decisão do poder público diante das opiniões contrárias a instalação de determinado projeto, também entende o Judiciário que não há o que se falar em relevância obrigatória das oposições, já que o Chefe do Executivo tem o poder da decisão final, embora deva ressaltar o motivo, a conveniência e oportunidade do interesse público para sua determinação: *“algumas manifestações contrárias à criação da estação ecológica não têm a força de inviabilizar o empreendimento, até porque a finalidade da consulta pública é apenas ‘subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade’ (art. 5º do Decreto 4.340/02). Isso quer dizer que a decisão final para a criação de uma unidade de conservação é do Chefe do Poder Executivo.”*

Na mesma linha, no julgamento do Mandado de Segurança n. 25.284/DF, o Ministro Marco Aurélio salientou:

MEIO AMBIENTE - RESERVA EXTRATIVISTA - CONFLITO DE INTERESSE - COLETIVO VERSUS INDIVIDUAL.

No tocante à consulta pública, a defesa bem disse que se revela o objetivo maior não a concordância com o possível ato de preservação ambiental, mas a definição das áreas a serem preservadas. É o que se depreende do § 2º do artigo 22 da Lei nº 9.985/2000, não bastasse a ordem natural das coisas, a certeza sobre a indisponibilidade da questão pela população local [...] O decreto que se seguiu – nº 4.340/2002 – não discrepou dessa diretriz. O artigo 5º dele constante dispôs que a consulta para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade, consistindo em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, em outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas. De qualquer modo, assente-se, a mais não poder, que **não se está a lidar com algo que possa ser definido mediante autonomia da manifestação de vontade do cidadão.** A conclusão sobre a necessidade, ou não, de criar-se a reserva da área, tal como prevista no inciso III do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal, se de um lado, ante a observável seriedade de propósito, baseia-se em levantamentos técnicos, de

²⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25840/DF. Impetrante: José Nelson Dissenha e Outros (A/S); Impetrado: Presidente da República. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28%22consulta+p%FAblica%22%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&pagina=2&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/mm73dcy>>. Acesso em 10 fev. 2014.

outro, é **incumbência do poder público** e este age a partir do interesse geral, e não individual”.²⁵³ (Grifo nosso).

No mesmo sentido da decisão anterior, mas de exposição mais precisa sobre a opinião do público na audiência, refere-se o julgado acima que a incumbência de decidir é do poder público e a coadjuvância da plateia é ainda mais clara: *“que não se está a lidar com algo que possa ser definido mediante autonomia da manifestação de vontade do cidadão. A conclusão sobre a necessidade, ou não, de criar-se a reserva da área, tal como prevista no inciso III, do § 1º, do artigo 225, da Constituição Federal, se de um lado, ante a observável seriedade de propósito, baseia-se em levantamentos técnicos, de outro, é incumbência do poder público e este age a partir do interesse geral, e não individual”*.

Ainda, no mesmo sentido, com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, podemos citar também um julgado do Superior Tribunal de Justiça em decisão com o mesmo embasamento:

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Meio Ambiente. (Procedimento de criação de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral denominada Parque Nacional do Campo dos Padres).

[...] A **consulta à população** não tem caráter deliberativo, de modo que, **mesmo que a comunidade interessada se posicione contrariamente à transformação de uma dada área em uma unidade de conservação, o Poder público está autorizado a efetivar essa criação, desde que o faça em decisão motivada, a partir de estudos técnicos**. 4. O Supremo Tribunal Federal já decidiu que “a consulta pública, não obstante se constitua em instrumento essencialmente democrático, que retira o povo da plateia e o coloca no palco dos assuntos públicos, não tem, aqui, a natureza de um plebiscito. Algumas manifestações contrárias à criação da estação ecológica não têm a força de inviabilizar o empreendimento, até porque a finalidade da consulta pública é apenas ‘subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade’ (art. 5º do Decreto nº 4.340/02). Isso quer dizer que a decisão final para criação de uma unidade de conservação é do Chefe do Poder Executivo. O que este se obriga a fazer, segundo a lei, é apenas ouvir e ponderar as manifestações do povo.” [...] (Grifo nosso).²⁵⁴

Em julgados do Tribunal Regional Federal, também é possível identificar diversos conteúdos que deflagram a posição do Judiciário quanto à participação da comunidade, que deve obrigatoriamente ocorrer em procedimentos que abarquem questões ambientais, decididas pelo poder público e contestadas por entidades envolvidas. Cabe destacar alguns desses posicionamentos:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ASSOCIAÇÃO DOS MONITORES AMBIENTAIS PARQUE NACIONAL DE

²⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25.284/DF. Impetrante: Davi Resende Soares e Outros (A/S); Impetrado: Presidente da República. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613326>>. Acesso em 10 fev. 2014.

²⁵⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Medida Cautelar n. 18.704 –SC (2011/0282813-7). Requerente: Associação dos Monitores Ambientais Parque Nacional de São Joaquim – AMA; Requerido: União. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki – Primeira Turma. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/justica/detalhe.asp?numreg=201102828137>>. Acesso em 10 fev. 2014.

SÃO JOAQUIM - AMA E OUTROS. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. PROCEDIMENTO DE CRIAÇÃO DE UMA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL DENOMINADA PARQUE NACIONAL DO CAMPO DOS PADRES. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA - SNUC. LEI Nº 9985/2000. DECRETO Nº 4.340/2002. CONSULTA PÚBLICA. DENÚNCIA DE OCORRÊNCIA DE VÍCIOS NOS PILARES JURÍDICOS SOBRE OS QUAIS SE ERGUEM AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. INOCORRÊNCIA. DECISÃO SOBRE A CONVENIÊNCIA DE CRIAÇÃO DO PARQUE. PEDIDO DE PRODUÇÃO DE PROVAS. INDEFERIMENTO. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. 1. Caso em que a Associação dos Monitores Ambientais Parque Nacional de São Joaquim - AMA e outros ajuizaram a presente ação civil pública contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em vista da proposta de criação de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral denominada Parque Nacional do Campo dos Padres. 2. Hipótese em que não restou provada a existência de vícios na condução dos procedimentos necessários para criação do parque em questão. 3. A consulta à população não tem caráter deliberativo, de modo que, mesmo que a comunidade interessada se posicione contrariamente à transformação de uma dada área em uma unidade de conservação, o Poder público está autorizado a efetivar essa criação, desde que o faça em decisão motivada, a partir de estudos técnicos. 4. O Supremo Tribunal Federal já decidiu que “a consulta pública, não obstante se constitua em instrumento essencialmente democrático, que retira o povo da plateia e o coloca no palco dos assuntos públicos, não tem, aqui, a natureza de um plebiscito. **Algumas manifestações contrárias à criação da estação ecológica não têm a força de inviabilizar o empreendimento, até porque a finalidade da consulta pública é apenas ‘subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade’ (art. 5º do Decreto nº 4.340/02). Isso quer dizer que a decisão final para criação de uma unidade de conservação é do Chefe do Poder Executivo. O que este se obriga a fazer, segundo a lei, é apenas ouvir e ponderar as manifestações do povo.”** 5. Foi realizada consulta pública nos termos da Lei nº 9.985/00 e de seu decreto regulamentador (Decreto nº 4.340/02), demonstrando que houve ampla participação da sociedade, desde o início do procedimento administrativo. A Lei, no entanto, “não exige que sejam intimados pessoalmente da realização das consultas públicas quaisquer representantes de entidades não-governamentais.” 6. Além disso, houve convocação pela imprensa oficial e jornal de circulação local, restando demonstrado nos autos que a participação popular foi bastante significativa, eis que o local do evento estava repleto. 7. **Quanto às informações fornecidas à população, esta Corte já decidiu que “o processo de consulta pública não pode constituir-se em ampla instância deliberativa, pois o detalhamento técnico de um projeto de tal magnitude não pode ser discutido em uma reunião com a presença de algumas dezenas ou centenas de pessoas.** A natureza do trabalho exige estudos prévios, de modo que a distribuição de uma cartilha pelo MMA, com a proposta de criação das Unidades de Conservação, não significa imposição, mas o cumprimento do disposto no § 2º do art. 22 da Lei nº 9.985/00, no sentido de que seja fornecida **informação clara à população”** (AI nº 2005.04.01.029419-1/PR, 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Relator Juiz Federal José Paulo Baltazar Junior, DJU de 19/04/06). 8. Não restou comprovada a alegação de que o IBAMA e o MMA não forneceram as informações necessárias. Ao contrário, os documentos demonstram que houve esclarecimento acerca da proposta de criação do PARNA do Campo dos Padres, sendo certo que a legislação não exige - e nem poderia fazê-lo - que a cada participante fossem entregues todos os documentos técnicos que envolvem a criação da Unidade de Conservação. 9. Quanto aos estudos técnicos, correta a sentença quando refuta eventual nulidade por conta da existência de vícios no processo de contratação. 10. **Ressalte-se que não cabe ao Poder Judiciário decidir acerca da conveniência da criação do Parque Nacional, por se tratar de uma escolha política que não fica sob o crivo judicial. Quanto à proteção dos diversos interesses particulares, ainda que sejam compreensíveis as preocupações dos**

autores, trata-se de questão a ser resolvida posteriormente, a partir da provocação de eventual prejudicado. Não se pode presumir, neste momento, que os proprietários terão seus bens confiscados, em decorrência de futuro desrespeito à ordem legal e Constitucional de desapropriação, com prévia e justa indenização. 11. Quanto às provas, esta Corte tem decidido que “a produção probatória tem como destinatário final o juiz da causa, pois visa formar o seu convencimento acerca da lide proposta, de modo que o deferimento a respeito determinada prova vai depender de sua avaliação quanto à necessidade da mesma, diante das provas já existentes.” 12. Sinale-se que as provas foram suficientes para análise da questão posta na presente ação civil pública, agindo com correção o magistrado ao promover o julgamento antecipado da lide. 13. Apelação improvida.²⁵⁵ (Grifo nosso).

É demonstrado no julgado que as manifestações contrárias à criação de estação ecológica, no exemplo, “*não têm a força de inviabilizar o empreendimento*”, ou seja, a consulta pública aos administrados apenas embasa a decisão do administrador. O que se percebe em vários julgados de referência, ao já proclamado pelo Pretório Excelso, é que cabe a decisão final ao Chefe do Poder Executivo, e sua obrigação se limita a cumprir a lei. Desse modo destaca-se: “*Isso quer dizer que a decisão final para criação de uma unidade de conservação é do Chefe do Poder Executivo*”. E o que este está obrigado é apenas a cumprir o que determina a lei, e assim, “*apenas ouvir e ponderar as manifestações do povo*”.

Apesar da apelação acima ter sido improvida, aqui o que se ressalta é a argumentação do Judiciário. Por esse ângulo, no que tange à informação e publicidade dos atos, referenciada em tópico anterior de pesquisa, o legislador entende que o simples cumprimento de lei é o suficiente para “*informação clara à população*”, ocasião que foi feita através de uma cartilha, então distribuída, o que a autoridade judicial não entendeu como imposição.

Outro aspecto relevante se refere à discricionariedade da administração em decidir sobre a conveniência e oportunidade do empreendimento. Com efeito, fica claro que esta competência é um critério político que cabe a administração, de provocação ao Judiciário somente quando do prejuízo individual, neste caso, destaca-se: “*ressalte-se que não cabe ao Poder Judiciário decidir acerca da conveniência da criação do Parque Nacional, por se tratar de uma escolha política que não fica sob o crivo judicial. Quanto à proteção dos diversos interesses particulares, ainda que sejam compreensíveis as preocupações dos autores, trata-se de questão a ser resolvida posteriormente, a partir da provocação de eventual prejudicado*”.

²⁵⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal - 4ª Região -TRF-4 - AC: 1075 SC 2007.72.00.001075-4, Relator: NICOLAU KONKEL JÚNIOR, Data de Julgamento: 22/02/2011, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: D.E. 28/02/2011. Disponível em:< http://www2.trf4.gov.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=trf4&documento=4453074&hash=596228a782f7042134f9ee4882c5f8d9> . Acesso em 03 jan. 2015.

Importante destacar que no julgado acima, referente à criação da Unidade de Conservação de Proteção Parque Nacional do Campo dos Padres – SC, uma audiência pública dentro do processo judicial foi demandada pelo magistrado, por entender ter ocorrido uma falha no processo de participação popular nas consultas públicas. Com efeito, tal lacuna foi sanada por audiência, presidida pelo magistrado, para propiciar mais um momento para as manifestações.

Por iniciativa do Juiz Federal Zenildo Bodnar, foi realizada “**audiência pública participativa**” com a participação dos interessados, pondo uma pá de cal nas alegações da ação civil pública que tramitou perante a Vara Ambiental de Florianópolis (Processo 2007.72.00.001075-4/0001075-15.2007.404.7200/SC).²⁵⁶ (Grifo nosso).

Bim destaca que, embora a sentença tenha afastado todas as alegações de fundo sobre as deficiências no processo de consulta pública, em sua opinião, tal iniciativa de audiência pública participativa prejudicou todas as alegações. Isso porque, mesmo que fosse cogitada a ofensa à legislação, a decisão não foi objeto de recurso, pois o ato realizado contou com as próprias partes interessadas, seus representantes, participação de técnicos, políticos e membros da comunidade. Para o Juiz Federal que julgou a ACP 2007.72.00.001075-4/0001075-15.2007.404.7200/SC, não houve prejuízo e o TRF da 4ª Região manteve o entendimento de primeiro grau de que o magistrado supriu a lacuna no processo de participação popular:

Assim, se alguma falha tivesse havido no processo de participação popular nas consultas públicas [...] a audiência presidida pelo Magistrado Federal em Urubici supriu essa lacuna, ao propiciar mais um momento para as manifestações em torno do PARNA do Campo dos Padres.²⁵⁷

Por esse prisma, é possível invocar os ensinamentos de Pilati quando observa que a proteção dos bens coletivos abrange uma mudança de paradigma. Na decisão que envolva bem coletivo, novas estruturas de decisão, com a consideração real da participação dos atingidos, com critérios de decisão mais definidos, sejam opiniões especializadas ou não, faz-se necessária. Ao contrário, corremos o risco de cairmos no formalismo. Nesse sentido, sugere Pilati:

²⁵⁶ BIM, 2014, p. 274.

²⁵⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal - 4ª Região - TRF-4 - AC: 2007.72.00.001075-4/SC, Relator: NICOLAU KONKEL JÚNIOR, Data de Julgamento: 22/02/2011, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: D.E. 28/02/2011. Disponível em: <http://www2.trf4.gov.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=trf4&documento=4453074&hash=596228a782f7042134f9ee4882c5f8d9> . Acesso em 03 jan. 2015.

Porém, hoje, com a República Participativa, a discussão vai além desse âmbito; desencadeia-se na transição de paradigma, da Modernidade à Pós-Modernidade. Sob o novo constitucionalismo, nada se licencia ou decide sem o devido processo legal participativo, sempre que a decisão se esbarre em interesse ou bem coletivo. Por enquanto são comuns as resistências de autoridades e pessoas que preferem as velhas práticas do individualismo; mas tudo é questão de tempo e transição: **a magnitude dos problemas da Pós-Modernidade impõe, naturalmente, a construção das novas estruturas de decisão, nas instâncias: legislativa, judicial e administrativa.**²⁵⁸ (Grifo nosso).

No entanto, por vezes, percebe-se coerência em uma decisão administrativa, com semelhança ao paradigma proposto, em algumas decisões que afirmam esse posicionamento precaucional na seara judicial, como constante no julgado a seguir. Neste, nota-se que o poder público aplicou os princípios de precaução e participação; analisou o risco no cerne da questão; e considerou a opinião técnica notoriamente comprovada, embora, a opinião leiga tenha sido considerada menos importante que o interesse público, mas não divergente de uma estrutura pós-moderna de decisão. Portanto, na jurisprudência, em seguida destacada, concluiu-se que os aspectos a considerar para uma decisão, visando à precaução a respeito dos riscos ambientais, foi neste caso equacionada. Assim, encontra Pilati quando referencia que “no campo do processo judicial, o juiz, por isso mesmo, já não é um juiz que só responde a perguntas de indivíduos (públicos ou privados); mas um magistrado que uma vez chamado, preside o exercício de direitos coletivos fundamentais”.²⁵⁹

ADMINISTRATIVO. DIREITO AMBIENTAL. CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. ESTUDOS TÉCNICOS. CONSULTA PÚBLICA. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E DA RAZOABILIDADE. IBAMA. MATA ATLÂNTICA. RESERVA BIOLÓGICA DAS PEROBAS. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE PÚBLICO. Afastada preliminar de ilegitimidade do IBAMA, pois ele é executor do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9988, art. 6º, III:- Verossimilhança reconhecida para criação de reserva biológica encontra fundamento legal na Constituição Federal e na Lei nº 9.985/2000 e no Decreto nº 4340/2002. - Inegável o risco de dano irreparável, diante da degradação do meio ambiente. - A Mata Atlântica foi declarada Patrimônio Nacional pela própria Constituição, sendo notória a necessidade de sua preservação, incluída a Floresta de Araucárias, que dela faz parte. - Em matéria ambiental, **por aplicação do princípio da precaução, o risco milita a favor da proteção do meio ambiente**, devendo prosseguir o procedimento de implantação das unidades de conservação, a fim de evitar o risco de continuação do desmatamento na área a ser protegida. - **O interesse público na preservação do meio ambiente supera o direito dos proprietários das terras onde serão implantadas unidades de conservação, quando atendidos os requisitos legais.** - Eventuais desacertos quanto a áreas indevidamente incluídas nas Unidades de Conservação, poderão, no curso do procedimento administrativo ou judicial, com a adequada dilação probatória, ser excluídos, sendo incabível, porém, a paralisação de todo o procedimento com base em alegações genéricas em tal sentido. - **A participação popular no procedimento administrativo de criação das unidades de conservação** (Lei nº 9.985/00, arts. 5º e 22) e D.4.340/02, art. 5º), além de concretizar o princípio democrático, permite levar a efeito, da melhor

²⁵⁸ PILATI, 2013, p. 141.

²⁵⁹ Ibid., p. 164.

forma possível, a atuação administrativa, atendendo, tanto quanto possível, aos vários interesses em conflito. Não há, porém, obrigatoriedade: a) da intimação pessoal de todos os proprietários atingidos; b) da realização de reuniões em todos os Municípios atingidos; c) da realização de reuniões públicas, desde que seja assegurada a oitiva da população e demais interessados por outra forma (D. 4.320/02, art. 5º, § 1º). - **A realização de estudos técnicos prévios à implantação das Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/00, art. 22, § 2º) foi comprovada no caso concreto.** - A criação de reserva biológica prescinde de consulta pública. (Lei nº 9985/2000, art. nº 22, § 4º). - Prequestionamento quanto à legislação invocada estabelecido pelas razões de decidir. - Agravo de instrumento provido. ²⁶⁰ (Grifo nosso).

No julgado do STF, abaixo apresentado, constata-se novamente a afirmação do Judiciário de uma decisão administrativa, com vistas ao reconhecimento de propriedade especial que possui uma função social, cujo contexto institui um novo paradigma, embasamento teórico antes mencionado no presente estudo. No âmbito da participação constitucional, o reconhecimento das propriedades especiais democratiza o processo judicial. Para Pilati, esse reconhecimento “transforma o processo tradicional da Modernidade individualista, que passa a conviver e dividir espaço com novo ramo do Direito: próprio dos direitos que se exercem coletivamente”. ²⁶¹ Assim, verifica-se que o Poder Judiciário avaliza que o poder público realizou as etapas que viabilizam uma unidade de conservação, conforme previsto em lei: realizou-se a audiência pública; ouviu-se centenas de comunidades interessadas favoráveis; obteve-se parecer técnico favorável; teve-se uma decisão notadamente precaucional e participativa; o bem coletivo foi relevante. A segurança da questão foi improcedente,

MANDADO DE SEGURANÇA. CRIAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BODOQUENA. DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA DE IMÓVEIS LOCALIZADOS NA ÁREA DO PARQUE. EXIGÊNCIA LEGAL DE ESTUDOS TÉCNICOS E DE CONSULTA PÚBLICA SOBRE A VIABILIDADE DO PROJETO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ARTIGO 22, § 2º, DA LEI 9985, DE 18/07/2000: IMPROCEDÊNCIA. 1. Comprovada nos autos a **realização de audiências públicas** na Assembleia Legislativa do Estado com vistas a atender a exigência do § 2º do artigo 22 da Lei 9985/00. 2. Criação do Parque. **Manifestação favorável de centenas de integrantes das comunidades interessadas**, do Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e da Associação Brasileira de Entidades de Meio Ambiente - ABEMA. 3. **Parecer técnico, do Ministério do Meio Ambiente, que concluiu pela viabilidade e conveniência da destinação ambiental da área**, dada a necessidade de se proteger o ecossistema local, revestido de significativa mata atlântica. Zona de confluência entre o Pantanal, o Cerrado e o

²⁶⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal - 4ª Região -TRF-4 - AG: 29419 PR 2005.04.01.029419-1, Relator: JOSÉ PAULO BALTAZAR JUNIOR, Data de Julgamento: 06/03/2006, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 19/04/2006 PÁGINA: 573) Disponível em:< http://www2.trf4.gov.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=trf4&documento=1079969&hash=3639caa0838f63834738695e4d45a47e> . Acesso em 03 jan. 2015.

²⁶¹ PILATI, 2013, p. 164.

Chaco, onde se encontram espécies vegetais raras, ameaçadas de extinção. Segurança denegada.²⁶² (Grifo nosso).

Diante do exposto, permite-se uma pertinente reflexão: comprovadamente, os bens coletivos são de propriedade de todos os cidadãos e há uma imperatividade na tutela desses bens em uma ordem diferencial. Pilati referencia que “o sujeito de direito, agora, não é mais o indivíduo encastelado no direito real *erga omnes*, mas também a coletividade; os bens coletivos não são de propriedade do Estado com seu direito administrativo, mas de todos os cidadãos”.²⁶³

Por fim, pode-se apresentar que o Judiciário entende ser a via administrativa, ainda a mais adequada para a análise do interesse público nas questões ambientais, pois de primeiro, as decisões que envolvem o bem coletivo devem ser publicizadas para o conhecimento da sociedade, mas principalmente entre a comunidade que será afetada pelo empreendimento. Cabe ao processo administrativo transcorrer em todas as suas etapas, incluindo a audiência pública, que entende como o “*meio legítimo de enfrentamento das questões sociais*”.

DIREITO AMBIENTAL. AUDIÊNCIA PÚBLICA PARA ESTUDO DO IMPACTO AMBIENTAL. TERMINAL PORTUÁRIO. - Visa o autor a nulidade da audiência pública destinada a apreciação do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental, que cuidam da construção de terminal portuário no município de Itapoá, em Santa Catarina. O processo administrativo deve prosseguir, pois ausente qualquer prejuízo no prosseguimento do processo administrativo. - Quanto ao cerceamento de defesa, não assiste razão à demandante. Sequer aponta quais os documentos ou provas que pretendia produzir. - A audiência pública designada é o real instrumento de informação ao público, pois convida a comunidade a manifestar-se sobre o empreendimento, portanto **meio legítimo de enfrentamento das questões sociais**.²⁶⁴ (Grifo nosso).

Portanto, observa-se nos julgados acima, que o Judiciário interpreta a audiência como mera consulta. Isso parece pouco, na medida em que os administradores podem possuir pouca sensibilidade para com as percepções de risco, ou pouco interesse em tomá-las em consideração. Argumenta-se que uma das decorrências lógicas do princípio da precaução é que a existência de riscos ecológicos verossímeis de danos graves ou irreversíveis deva ser

²⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança - MS: 23800 MS, Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 14/11/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 07-02-2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+23800%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+23800%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/aswmwr4>> . Acesso em 03 jan. 2015.

²⁶³ PILATI, op. cit., p. 164.

²⁶⁴ TRF-4 - AC: 1108 SC 2000.72.01.001108-6, Relator: VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 16/06/2005, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 24/08/2005 PÁGINA: 793) Disponível em: <http://www2.trf4.gov.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=trf4&documento=686446&hash=94ef1cf05630db85b5907b428f17629b>. Acesso em 03 jan. 2015.

problematizada – sendo necessário, é claro, estabelecer um nível de tolerabilidade dos riscos conforme a gravidade e espécie de risco em causa. A ideia de mera consulta abre a possibilidade (na prática bastante plausível) de que as ressalvas e percepções de risco manifestadas na audiência sejam solenemente ignoradas em prol de interesses imediatos, notadamente econômicos.

Neste tópico, buscou-se uma análise do entendimento no Judiciário do instrumento audiência pública em questões que envolvem o bem coletivo meio ambiente. Apesar de o objeto de estudo envolver especificamente a audiência pública do licenciamento ambiental, constatou-se um entendimento unificado por parte do Judiciário quanto às decisões que permeiam empreendimentos em matéria ambiental e outras matérias. Na sequência, discorreu-se sobre os riscos ambientais e as diferentes percepções e articulação com a norma que rege a audiência pública no licenciamento ambiental, assim, sustenta-se a relevância dessas percepções dos riscos ambientais para a problematização da incerteza.

4.3 ANÁLISE DOS RISCOS AMBIENTAIS: DIFERENTES PERCEPÇÕES E ARTICULAÇÃO COM A NORMA QUE REGE A AUDIÊNCIA PÚBLICA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Diante do até aqui exposto, o poder público disciplinou normas que regem a audiência pública no licenciamento ambiental, através de Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Porém, o Órgão foi pouco explícito ao ditar a importância das opiniões dos participantes da audiência pública em tela, em face dos riscos ambientais, embora tenha reconhecido pela norma a relevância do instrumento para respaldar a decisão do ente público.

A primeira referência sobre a realização de audiência pública nas Resoluções do CONAMA ocorre na *Resolução* CONAMA n. 1, de 23 de janeiro de 1986, em seu artigo 11, que se refere aos critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. O poder público, ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental, e apresentação do RIMA, deverá promover a realização de audiência pública, através do órgão estadual competente. A norma foi econômica ao determinar o instrumento, pois não o descreve:

Art. 11. Respeitado o sigilo industrial, assim solicitando e demonstrando pelo interessado o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e

do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive durante o período de análise técnica.

§ 1º Os órgãos públicos que manifestarem interesse, ou tiverem relação direta com o projeto, receberão cópia do RIMA, para conhecimento e manifestação.

§ 2º Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou a SEMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, **promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.**²⁶⁵ (Grifo nosso).

Assim, para melhor disciplinar a matéria, o CONAMA elaborou no ano seguinte uma nova Resolução que descreveu de forma sucinta a realização e finalidade de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental. A Resolução CONAMA n. 9, de 03 de dezembro de 1987, detalhou o instrumento, mas continuou não definindo com clareza a importância das opiniões dos presentes para uma decisão preocupada com riscos ambientais, em que uma atividade de potencial ofensivo para o meio ambiente possa prejudicar a coletividade. A norma não dita a maneira com que essa participação poderá influenciar na decisão do poder público, apenas limita-se a prestar informações e discussões a respeito do projeto, a fim de subsidiar uma disposição do administrador, seja ela contrária ou não ao público interessado. Assim descreve o procedimento audiência na referida Resolução:

Art. 1º - A **Audiência Pública** referida na Resolução CONAMA nº 1/86, tem por finalidade 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.

Art. 2º - Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de **audiência pública**.

§ 1º - O Órgão de Meio Ambiente, a partir da data do recebimento do RIMA, fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de **audiência pública**.

§ 2º - No caso de haver solicitação de **audiência pública** e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade.

§ 3º - Após este prazo, a convocação será feita pelo Órgão licenciador, através de correspondência registrada aos solicitantes e da divulgação em órgãos da imprensa local.

§ 4º - A **audiência pública** deverá ocorrer em local acessível aos interessados.

§ 5º - Em função da localização geográfica dos solicitantes, e da complexidade do tema, poderá haver mais de uma **audiência pública** sobre o mesmo projeto de respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA.

Art. 3º - A **audiência pública** será dirigida pelo representante do Órgão licenciador que, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo RIMA, abrirá as discussões com os interessados presentes.

Art 4º - Ao final de cada **audiência pública** será lavrada uma ata sucinta. Parágrafo único. Serão anexadas à ata, todos os documentos escritos e assinados que forem entregues ao presidente dos trabalhos durante a seção.

²⁶⁵ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília, 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso em 05 jul. 2014.

Art. 5º - A ata da(s) **audiência(s) pública(s)** e seus anexos, servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.²⁶⁶ (Grifo nosso)

Todavia, é possível que os presentes à audiência pública possam estar enganados quanto aos riscos ambientais, pode ser que alguns queiram um resultado danoso, pode ser que os estudos técnicos estejam equivocados, mas não podem ser ignorados, se ao contrário, estiverem certos dos riscos iminentes que a atividade com potencial ofensivo possa causar ao meio ambiente naquela localização. Além disso, não há clareza se a decisão do poder público será orientada pelo princípio da precaução, adotado no Brasil como regra de Direito Internacional, apesar de sua baixa eficácia.

Quanto a Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997, anos mais tarde, que descreve sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental e em vigor atualmente, podemos apontar ao longo da norma os dispositivos que versam sobre a audiência pública:

Art. 3º. 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 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.

[...]

Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes **etapas**:

[...]

V - **Audiência pública**, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, **decorrentes de audiências públicas**, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

[...]

Art. 14. O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou **audiência pública**, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.²⁶⁷ (Grifo nosso)

²⁶⁶ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, 1990. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>> Acesso em 05 jul. 2014.

²⁶⁷ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>> Acesso em 05 jul. 2014.

A norma editada por último também não abordou a questão da relevância da participação popular das comunidades atingidas por empreendimentos de atividades, que envolva degradação ambiental nos instrumentos de proteção ao ambiente, muito menos exaltou princípios do Direito Ambiental Internacional, como os de participação e precaução.

Nesse tema de percepção dos riscos e da prudência com a preservação do meio ambiente, que nos remete ao princípio da precaução, pode-se investigar o objeto justiça ambiental, que também envolve essa percepção de risco, cultura e coletividade.

Assim, os riscos ambientais podem ser desproporcionais para com os mais carentes de recursos financeiros e políticos, já que na maioria das vezes, as classes e etnias mais pobres das cidades moram em locais mais desvalorizados e mais suscetíveis a danos ambientais. Nessa visão, Henri Acselrad, Cecília Mello e Gustavo Bezerra apresentam a seguinte lição:

A proteção ambiental é desigual quando a implementação de políticas ambientais - ou a omissão de tais políticas ante a ação das forças de mercado - gera riscos ambientais desproporcionais, intencionais ou não intencionais, para os mais carentes de recursos financeiros e políticos: os mais pobres, os moradores de áreas desvalorizadas e etnias marginalizadas.²⁶⁸

No que se refere às populações desfavorecidas economicamente e vítimas mais graves dos riscos, Aragão pondera que,

[...] além da convivência forçada com os riscos, as populações desfavorecidas são ainda as vítimas mais graves dos riscos, na medida em que vivem em condições mais difíceis (ocupando habitações precárias e degradadas), não têm conhecimentos nem condições para prevenir a ocorrência dos danos (baixa escolaridade e dificuldades ao nível da leitura, sem computador ou telemóvel para receber informação em tempo real sobre a proximidade do risco, sem viatura própria para abandonar rapidamente o local e retirar os seus haveres).²⁶⁹

Todavia, os seres humanos de uma maneira geral, estão expostos aos riscos inerentes às práticas poluidoras, “independentemente de origem, credo, cor ou classe”.²⁷⁰ É a “chamada “crise ecológica” entendida como global, generalizada, atingindo a todos de maneira indistinta”.²⁷¹

Por esta mesma lógica, Anthony Giddens articula uma noção socialmente indiferenciada das populações afetadas e observa que a “ecotoxicidade”, potencialmente alcança a todos, pois produz uma contaminação genérica, por substâncias químicas que

²⁶⁸ ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello da A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. O que é justiça ambiental? Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 73.

²⁶⁹ ARAGÃO, 2008, p. 42.

²⁷⁰ ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, op. cit., p. 11.

²⁷¹ Ibid., p. 12.

atingem indiretamente o meio ambiente por meio de áreas de despejo de detritos, os esgotos e outros canais.²⁷² Porém, na opinião de Acsehrad; Mello e Bezerra, esta é uma visão muito simplista, pois os impactos, a incidência, e a intensidade dos danos ambientais são sentidos de maneira desproporcional pelos seres humanos afetados. Para esta constatação, basta apenas observar que, na prática, os mais pobres são aqueles que sofrem o que os autores da obra chamaram de “riscos ambientais socialmente induzidos”:

[...] esse raciocínio [do efeito equalizador dos riscos] é simplista e escamoteia a forma como tais impactos estão distribuídos tanto em termos de incidência quanto de intensidade. Isso porque é possível constatar que sobre os mais pobres e os grupos étnicos desprovidos de poder recai, desproporcionalmente, a maior parte dos **riscos ambientais socialmente induzidos**, seja no processo de extração dos recursos naturais, seja na disposição de resíduos no ambiente.²⁷³ (Grifo nosso).

Há um pensamento dominante no âmbito internacional de que a distribuição dos riscos é “democrática”. Porém, na opinião dos referidos autores, observou-se que nas três convenções internacionais criadas, a partir da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92), os temas de mudança climática e diversidade biológica foram os mais discutidos pela comunidade internacional, ficando temas como o da seca e da desertificação, que atinge seriamente os países menos desenvolvidos, deixados de lado.

Diante da constatação de que somente os temas que interessavam aos países mais ricos foram discutidos pela comunidade internacional, surgiu o “movimento por justiça ambiental”. Esse movimento nada mais é que uma “nova definição da questão ambiental, que incorporasse suas articulações com as lutas por justiça social, foi uma necessidade sentida por movimentos populares de base, que se viram em situações concretas de enfrentamento do que entenderam ser uma “proteção ambiental desigual”.²⁷⁴

O movimento por justiça ambiental surgiu nos Estados Unidos nos anos 80, a partir de lutas de caráter social, territorial, ambiental e de direitos civis. Segundo esse movimento, pelo pensamento de Bullard, podemos definir como *justiça ambiental*:

É a condição de existência social configurada através do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação de políticas, leis e regulações ambientais. Por tratamento justo entenda-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes da operação de empreendimentos industriais, comerciais e municipais, da

²⁷² GIDDENS, Anthony. Novas regras do método sociológico : uma crítica positiva às sociologias interpretativas. 2 ed. Lisboa: Gradiva, 1996.

²⁷³ ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 12.

²⁷⁴ Ibid., p. 15-16.

execução de políticas e programas federais, estaduais, ou municipais bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão destas políticas.²⁷⁵

Ou seja, a justiça ambiental seria o direito a um meio ambiente seguro, sadio e produtivo para todos. Assim, o meio ambiente considerado em sua totalidade, incluindo suas dimensões ecológicas, físicas construídas, sociais, políticas, estéticas e econômicas.²⁷⁶ Desse modo, respeitando o grupo, suas individualidades, a dignidade e a autonomia das comunidades.

Os movimentos por justiça ambiental surgem quando projetos estruturais importantes (indústrias, aterros sanitários, resíduos, aeroportos, hospitais, etc.) são implementados em localizações recusadas pelos residentes; pelos incômodos, riscos e impactos reais e potenciais, acarretados à vizinhança:

“No meu quintal, não” (not in my backyard) é o lema mais frequentes das manifestações populares ditas *nimbyistas*, que ocorrem quando os potenciais afectados pensam que, mesmo que a probabilidade de um risco se materializar seja muito baixa (uma probabilidade de um em um milhão, por exemplo), se o risco vier realmente a ocorrer, sabemos quem vai ser o afectado: não serão os cientistas que avaliaram o risco, não serão os políticos que decidiram aquela localização, **mas sim os trabalhadores (que convivem com ela oito horas por dia), os vizinhos (que passam grande parte da sua vida junto à instalação) e, em última instância, os componentes ambientais que não podem fugir.**²⁷⁷ (Grifo nosso).

Portanto, a proteção ambiental é desigual quando observamos que há diferenças quanto aos graus de exposição das populações aos males ambientais. Assim, não decorre de nenhuma condição natural, determinação geográfica ou casualidade histórica, mas de processos sociais e políticos que não distribuem de maneira igualitária a proteção ambiental.

²⁷⁸

Os locais preferidos para a instalação de indústrias poluidoras são os subúrbios mais pobres das cidades, pois nestas localizações se evidencia o carácter desigual da proteção ambiental e do acesso aos recursos ambientais. A marginalidade econômica limita a mobilidade social destes grupos:

(...) Os subúrbios pobres das grandes cidades são os locais preferidos para a instalação de indústrias poluidoras. Esses são os locais onde vivem famílias de baixa renda, em geral negras ou pertencentes a grupos “minoritários”, como latinos e

²⁷⁵ BULLARD, 1994 *apud* ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 16.

²⁷⁶ ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 16.

²⁷⁷ ARAGÃO, 2008, p. 48.

²⁷⁸ ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, *op. cit.*, p. 73.

indígenas, em pequenos bairros ou distritos isolados onde as alternativas de inserção econômica são escassas, assim como as possibilidades de mobilidade social.²⁷⁹

Enfim, o que os movimentos por justiça ambiental pretendem demonstrar é que a escolha destes locais, mais suscetíveis a riscos ambientais, é motivada pelas características econômicas e étnicas das populações. Por isso observa-se:

O que os movimentos por justiça ambiental demonstram é que **a escolha desses locais não é aleatória, mas motivada pelas características socioeconômicas e raciais da população.** A instalação de plantas industriais poluidoras constituiu um padrão econômico e define a reputação ou “vocação” econômica de uma região, contribuindo para sua estigmatiza o e impedindo que outros tipos de empreendimento se instalem numa área considerada “degradada”.²⁸⁰ (Grifo nosso).

Aragão, refletindo sobre os riscos ambientais, apresenta excelente conclusão que envolve o tema justiça ambiental, e utiliza o termo “descidad os” para definir a exclusão social de indivíduos, vítimas de diversas discrimina es, dentre elas a ambiental:

Por fim, são sobretudo pessoas com menor resiliência, ou seja, com menor capacidade de recuperar após a ocorrência do risco. Nisso diferem dos grupos sociais privilegiados que, além de meios de comunica o e transporte, são pessoas que têm uma segunda habita o para se realojarem, têm seguros, têm outras fontes de rendimento, têm redes sociais fortes em que se podem apoiar. Nada disto têm os “**descidad os**”, vítimas de múltiplas formas de exclusão social, como pessoas que vivem s s (idosos, deficientes) ou comunidades isoladas (imigrantes, grupos sociais marginalizados).²⁸¹ (Grifo nosso).

Portanto, promover a justiça social para superar a crise ambiental   imprescindível ao poder público. Os processos não democráticos de aplica o de políticas sob a forma de normas discriminatórias, prioridades não discutidas, são em geral responsáveis pelas consequências desproporcionais sobre os diferentes grupos sociais.²⁸² A prote o do meio ambiente depende também do combate   desigualdade ambiental. A desigualdade social e de poder está na raiz dos problemas ambientais: os benefícios de uso do meio ambiente estão concentrados em poucas mãos, pois os “custos ambientais” são altos para a maioria. “Não se pode enfrentar a crise ambiental sem promover a justiça social”.²⁸³

O desenvolvimento com justiça ambiental requer atividades locais de modo que a prosperidade de uns não provenha da expropria o dos demais. As desigualdades sociais no mundo contribuem para essa desigualdade ambiental.

²⁷⁹ ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 109.

²⁸⁰ Ibid., p. 109.

²⁸¹ ARAGÃO, 2008, p. 42.

²⁸² ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, op. cit. p. 73.

²⁸³ Ibid., p.76.

Nessa perspectiva coletiva, de busca pela igualdade ambiental, Lenzi apresenta uma interpretação, de Giddens e Beck, que se referem a chamada “responsabilidade coletiva” frente aos riscos e uma alternativa ao princípio da precaução. Ou seja, versa que a questão dos riscos ambientais não se resume apenas na sua percepção, mas também na responsabilidade da sociedade para com eles:

Como alternativa ao princípio de precaução, tanto Giddens como Beck fazem alusão à necessidade de se pensar numa **responsabilidade coletiva**, para fazer frente aos dilemas envolvendo ciência e risco. A questão não se resume apenas a como iremos interpretar e de que forma iremos responder à incerteza científica, mas abrange a discussão de quem será responsável pelos danos e perigos causados. Em Beck (1992a), a “irresponsabilidade organizada” parece pressupor como contrapartida, a ideia de responsabilidade coletiva, embora o autor tenha desenvolvido essa questão superficialmente. Os perigos que assolam a SR²⁸⁴ “assumem a forma de uma ‘crise de responsabilidade’ (Ewald) no sistema, forçando a se repensar o problema da atribuição e da regulação na sociedade” (BECK, 1995a, p. 109). Do mesmo modo, para Giddens, os dilemas morais que os mais novos riscos nos colocam implicam a elaboração de uma “ética da responsabilidade coletiva e individual” (1996, p. 29).²⁸⁵ (Grifo nosso).

Para isso, a justiça ambiental é construída pela coletividade quando resiste à imposição de indústrias poluentes, por exemplo, em locais que tragam riscos a população. Além disso, quando políticas públicas criam empregos, geram receita pública, mas com tecnologias apropriadas e respeitando a saúde e o meio ambiente.²⁸⁶

Diante das discussões até aqui apresentadas sobre a percepção dos riscos nos diferentes grupos sociais; do princípio da precaução como uma forma que a comunidade internacional encontrou para reforçar o compromisso dos governos de proteger o ambiente de riscos incertos; e da justiça ambiental como instrumento de promoção de justiça social; verificamos que os grupos sociais percebem os riscos de maneiras diferentes, embora o risco, quando iminente e ocorrido, atinge a todos indiscriminadamente, de maneira democrática.

Nessa proposição, o viés de Pilati é novamente pertinente. A teoria jurídica deve ser reescrita, quando necessária, para a resolução de conflitos que surgem com a superação do “paradigma moderno”. Poderíamos dizer, por exemplo, que a norma pode ser repensada, quando não atende a princípios eficazes para tutelar direitos, principalmente, os coletivos:

[...] a Modernidade caracterizou-se pelo acento no indivíduo, a Pós-Modernidade – está a dizer a Constituição – deverá notabilizar-se como um paradigma assentado no resgate do coletivo: o coletivo como instância autônoma da Sociedade, ao lado do

²⁸⁴ SR na obra de LENZI é a abreviação de “sociedade de risco”.

²⁸⁵ LENZI, 2006, p. 177.

²⁸⁶ Entrevista com Henri Acselrad, concedida durante o Seminário sobre a Rio +20: Que desenvolvimento queremos? Em Porto Alegre, 23 de abril de 2012. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=V5j25qHhoqo>> . Acesso em jun 2014.

Estado e indivíduo; **porque é o coletivo resgatado e repersonalizado que servirá de bastão mântico à sustentabilidade; à dignidade da pessoa humana nas relações concretas; ao justo como parâmetro do exercício e da tutela dos direitos.**²⁸⁷

Por esse prisma, e diante da presente exposição, pode-se perceber que a norma que rege a audiência pública do licenciamento ambiental, ainda é uma regulamentação vaga, insuficiente, que enseja um redesenho, diante dos conflitos jurídicos pós-modernos, para que interesses particulares, econômicos e políticos não arruinem o sentido da audiência pública.

Com efeito, têm-se decisões, atividades de audiências públicas na esfera administrativa e jurisdicional; documentos e decisões judiciais. Contudo, da forma como hoje é entendida pelo poder público, a audiência pública ainda não vem assumindo um formato compatível com os seus objetivos. No entanto, entende-se que a norma é adequada, reflete a ordem constitucional vigente de participação coletiva, Estatal e individual, porém incompleta.

A lacuna da norma está na falta de especificação dos critérios de consideração da opinião leiga e especializada, ponderada pelo Estado na defesa do interesse comum, que oriente a tomada de decisão do poder público, de forma clara, prudente e compatível com os princípios de precaução e participação. Além disso, a ideia de uma participação meramente oitiva, no mais das vezes figurativa, é pouco compatível com a concretização de um princípio da precaução (ou ainda com a consolidação daquilo que Pilati designa “paradigma pós-moderno”, com o advento de formas renovadas de tutela coletiva).

A norma atual não especifica critérios de consideração na tomada de decisão pelo poder público, nessas tutelas coletivas, pelas percepções dos riscos ambientais, conforme expostos pelas comunidades leigas e especializadas que serão atingidas pelos riscos.

Em seguida, por meio de breve investigação documental, procura-se evidenciar o modo pelo qual as audiências públicas do licenciamento são frequentemente conduzidas de maneira que a participação adquira um caráter meramente performativo.

4.4 A GESTÃO DE RISCOS ECOLÓGICOS E O CARÁTER MERAMENTE FORMAL DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: ANÁLISE DOCUMENTAL

No presente item, propõe-se uma crítica às decisões administrativas e judiciais, pelas quais acentua-se o caráter de mera consulta nas audiências públicas do licenciamento

²⁸⁷ PILATI, 2013, p. 201.

ambiental. Tal preocupação foi evidenciada ao longo do presente estudo, diante da observação de que há, no Brasil, licenciamentos marcados pela suspeita ou comprovação de fraude, estudos de impacto ambiental incompletos, denúncias de vícios formais e materiais, de procedimento, porosidade a interesses econômicos, particulares e políticos, e decisões claramente despreocupadas com a degradação ambiental, sob a bandeira do interesse público.

Uma vez que o universo dos licenciamentos ambientais no Brasil é muito grande, e para não depender apenas das fontes jornalísticas, optou-se por apresentar estudos de caso que revelam algum dos problemas comumente encontrados nestes procedimentos. Faz-se necessário esclarecer que, uma vez que os casos selecionados são tomados a título exemplificativo, intuito não é obter conclusões gerais de caráter quantitativo (ou seja, determinar com qual frequência estatística os problemas apontados se repetem). A pesquisa documental aqui proposta é útil e adequada, pois os casos trazidos corroboram a proposição inicial de que a norma, que rege a audiência pública do licenciamento ambiental, tem uma excelente proposição, mas que ainda é vaga, insuficiente, e que enseja um redesenho, diante dos conflitos jurídicos pós-modernos. O objetivo nuclear desta dissertação é discutir, sobretudo, o papel da norma, de modo que os problemas observáveis no caso concreto tragam importantes elementos para avaliar suas qualidades e suas limitações.

Entende-se que a norma que rege as audiências públicas do licenciamento ambiental é adequada, no sentido de que reflete a ordem constitucional vigente, que contempla um ideal de democracia representativa e, simultaneamente, participativa; e, além do mais, pressupõe o ente Estatal, os indivíduos e a participação coletiva. Entretanto, sustenta-se que a norma também é incompleta. A lacuna legislativa estaria na falta de especificação dos critérios de consideração da opinião leiga, da opinião especializada, e do papel dos administradores. Estes três conjuntos de atores orientam a tomada de decisão do poder público, a qual, em se tratando do bem ambiental, antes de tudo, deve ser clara, prudente e compatível com os princípios de precaução e participação. A norma atual não especifica critérios de consideração pelas percepções dos riscos ambientais, conforme expostos pelas comunidades leigas que serão atingidas pelos riscos, e das ponderações técnicas, que norteiem o poder público na tomada de decisão que envolva tutela de direitos coletivos.

Desse modo, pode-se citar alguns casos de licenciamento ambiental federal que relatam as audiências ocorridas durante o procedimento e apontar as diferentes opiniões leigas, técnicas e governamentais, e seus diferentes desfechos. Os três casos geraram muitas discussões, envolveram o Estado do Rio Grande do Sul, e possuem posicionamentos e conclusões de licenciamento diferentes. Todos passaram por processo de licenciamento

ambiental federal, realizado pelo IBAMA, pois, dado envolverem mais de um estado-membro da federação, a competência de concessão da licença fica a cargo desse órgão federal. Foram selecionados para o relato, nesta investigação, pois entendeu-se que possuem informações que confirmam os problemas cercados pelo objeto do presente estudo.

Inicia-se a investigação com o emblemático caso da **Usina Hidrelétrica de Barra Grande**, em que a barragem efetuada no rio Pelotas inundou significativas áreas da Mata Atlântica, em cinco municípios no estado de Santa Catarina (Anita Garibaldi, Cerro Negro, Campo Belo do Sul, Capão Alto e Lages), e quatro do Rio Grande do Sul (Pinhal da Serra, Esmeralda, Vacaria e Bom Jesus), com licença de operação desde 2005.

Em seguida, analisa-se o caso da **Usina Hidrelétrica de Pai Querê**, empreendimento também projetado para o rio Pelotas, mas em áreas nos municípios de Bom Jesus, no estado do Rio Grande do Sul, e Lages e São Joaquim, em Santa Catarina; interligado ao Sistema de Transmissão Nacional, através da Subestação de Lages, com licença prévia, indeferida pelo IBAMA.

Por fim, um bem recente, com licença de operação concedida em 2014, o licenciamento da **Linha de Transmissão 525 kV Salto Santiago-Itá-Nova Santa Rita**, também situado na região Sul do Brasil, atravessa 48 municípios, sendo 06 no estado do Paraná, 09 no estado de Santa Catarina e 33 no estado do Rio Grande do Sul.

As informações foram coletadas no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA); consulta a documentos no processo físico do licenciamento ambiental federal no IBAMA, em Porto Alegre; e material contendo artigos, vídeos e decisões sobre a UHE Barra Grande, organizado pela Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto Vale do Itajaí (APREMAVI).²⁸⁸

Por serem obras de significativo impacto ambiental (Resolução CONAMA 01/86), as Usinas Hidrelétricas têm que passar pelo processo de licenciamento ambiental para serem instaladas, como determina expressamente a Constituição Federal, em seu art.225, §1º, IV, a Lei Federal nº 6938/81, e também a Resolução CONAMA 237/97.

²⁸⁸ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA). Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal. Processo IBAMA N. 02001.000201/98-46 (UHE Barra Grande); Processo IBAMA N. 02001.002831/2001-21(UHE Pai Querê); Processo IBAMA N. 02001.001146/2012-30 (Linha de Transmissão 525kV Salto Santiago-Itá-Nova Santa Rita – processo físico e digital). Disponíveis em:< <http://www.ibama.gov.br>> Acesso em jan. 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. PROCHNOW, Miriam (Org.). Barra Grande - A hidrelétrica que não viu a floresta. Rio do Sul-SC: APREMAVI, 2005. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/_arquivos/prj_mc_247_pub_liv_001_lic.pdf>. Acesso em 16 jan. 2015.

4.4.1. O caso da Usina Hidrelétrica de Barra Grande

Primeiramente, apresenta-se o **licenciamento ambiental federal da UHE de Barra Grande**. O empreendedor do projeto foi a empresa BAESA Energética Barra Grande S/A, que iniciou o processo de licenciamento ambiental junto ao IBAMA, com pedido de licença prévia da obra em 1998.

Nesse mesmo ano, o IBAMA entregou ao empreendedor o *Termo de Referência* para a elaboração do devido estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório de impacto ambiental. Os estudos ambientais foram aceitos pelo IBAMA, que os submeteu a audiências públicas em junho de 1999. Por ser um empreendimento já antigo, no site do IBAMA consta somente a primeira Ata de audiência, ocorrida em 10 de junho de 1999, na localidade de Anita Garibaldi.

O documento foi elaborado muito sucintamente, mas observa-se que a audiência ocorre na seguinte ordem: (i) autoridades locais e regionais expõem o empreendimento com argumentos políticos a favor da obra, defendem o desenvolvimento social e de recursos financeiros para a região; (ii) o empreendedor explana o projeto, e apresenta o EIA/RIA a comunidade presente; (iii) por fim, é aberto espaço para a manifestação da comunidade. A reunião é coordenada pelo IBAMA e pela prefeitura local. Observa-se que as dúvidas são levantadas na audiência, mas não são respondidas. O representante do IBAMA apenas esclarece que “todas as dúvidas advindas da audiência, devem ser encaminhadas por escrito aos órgãos competentes, inclusive ao Ministério Público Federal”. Os documentos são entregues ao final da audiência e anexados na Ata. Essa é a única ata de audiência disponibilizada no Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal, no processo da UHE de Barra Grande.²⁸⁹

A análise a seguir foi elaborada com base no material impresso e digital, organizado pela Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto Vale do Itajaí (APREMAVI), contendo artigos, vídeos e decisões sobre a UHE Barra Grande.

Durante o licenciamento ambiental, a comunidade e os técnicos, por via judicial, provaram que os estudos e relatórios de impactos ambientais na região foram fraudulentos e *equivocados*. As audiências públicas realizadas foram a um número maior de dez mil, e mesmo assim, o interesse econômico prevaleceu nas decisões judiciais e administrativas, pois

²⁸⁹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA). Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal. Processo IBAMA N. 02001.000201/98-46 (UHE Barra Grande); Disponível em: < <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/index.php> > Acesso em jan. 2015.

as autoridades entenderam que o interesse público, embora de primazia econômica, deveria prevalecer no caso em questão.

Os estudos de impacto ambiental, apresentados ao órgão licenciador e à população, em três audiências públicas, apontaram que a área era composta basicamente por pastagens, agricultura e florestas secundárias em estágio inicial de regeneração; assim, não haveria graves prejuízos a bens ambientais importantes ou protegidos pela legislação. Pelo estudo apresentado, a área a ser inundada não teria grande significância ambiental quanto a sua cobertura vegetal, já que estaria altamente antropizada e seria composta basicamente por áreas de agricultura. Por tal laudo, o IBAMA emitiu a licença prévia, que, seria o atestado de viabilidade ambiental do empreendimento, e posteriormente autorizou o início da obra por meio da licença de instalação.²⁹⁰

Com as licenças, o empreendedor então, deu início à obra propriamente dita. A obra implicou na construção de um canal de derivação do rio Pelotas, com intervenção direta em seu leito, mediante escavação de 4.249.000 (quatro milhões, duzentos e quarenta e nove mil) metros cúbicos de rocha, construção de uma barragem de concreto com 180 metros de altura por 670 metros de extensão, a qual consumiu algo em torno de 430.000 (quatrocentos e trinta mil) toneladas de cimento e 260.000 (duzentos e sessenta mil) metros cúbicos de concreto convencional. Foram instalados canteiros de obras e vilas de operários, com todos os impactos que tais eventos causam sobre a região em que se acomodam.

Os relatos apontam que a surpresa ocorreu dois anos após concluída a obra de construção da barragem. Para dar início à operação da usina, o empreendedor abriu processo para a expedição da licença de operação. Assim, apresentou ao IBAMA seu programa de limpeza da bacia de acumulação, ou seja, um item obrigatório para o licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas. Esse laudo técnico especifica a forma como o empreendedor fará o desmatamento da área a ser inundada. Esse procedimento é necessário para evitar a eutrofização do reservatório, pois a matéria orgânica (madeira, folhas, raízes) inundada começa logo a se decompor, morre por falta de oxigênio, e afeta a qualidade da água. Imaginava-se que a tarefa seria razoavelmente simples, pois não existiria tanta matéria orgânica a ser retirada.

O empreendedor, então, contratou uma equipe especializada para realizar o plano de desmatamento, ou “Projeto de Supressão de Vegetação para o UHE Barra Grande”, no qual

²⁹⁰ RIMA com essa informação disponível no endereço eletrônico do IBAMA. Disponível em:< <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/index.php>> Acesso em jan. 2015.

demonstrava como e em quanto tempo a vegetação seria retirada. Para realizar o planejamento, uma equipe técnica foi a campo fazer um levantamento detalhado da vegetação existente, de forma a poder mensurar os recursos financeiros, humanos e tecnológicos que seriam necessários. O estudo de caracterização das áreas homogêneas foi realizado pela FUNCATE (Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espaciais), em 2003.

No entanto, o referido levantamento identificou a seguinte situação:

- 25 % (vinte e cinco por cento), em torno de um quarto, da área a ser inundada composta de vegetação primária, ou seja, de Mata Atlântica, principalmente de florestas de araucárias, com mais de dois mil hectares; 26 % (vinte e seis por cento), em torno de um quarto também, da área a ser inundada, composta por vegetação secundária em estágio avançado de regeneração, riquíssima em biodiversidade.²⁹¹

Em razão da repercussão sucedida ao início do processo de licenciamento da UHE de Barra Grande, a questão foi às vias judiciárias; e, em relação às audiências públicas, a ação civil pública impetrada destacou a maneira com que a audiência devesse ocorrer na interpretação de uma norma de cunho transparente e precaucional, e que para o impetrante, não incidiu:

O Estudo de Impacto Ambiental- EIA, tal como determina as Resoluções CONAMA 01/86, 237/97 e 09/87, deve ser apresentado pelo empreendedor, no curso do processo de licenciamento ambiental, ao órgão ambiental responsável pelo licenciamento, e seu resumo, **o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), deve ser exposto à população diretamente interessada, por meio de audiências públicas realizadas para discutir especificamente o projeto.** Esses são requisitos necessários e indispensáveis à obtenção da Licença Prévia, pois é com base nas informações ali expostas que tanto a sociedade quanto a Administração poderão avaliar a viabilidade ambiental do empreendimento proposto e, se for o caso, sugerir aperfeiçoamentos ou modificações ao projeto originalmente apresentado. Como será demonstrado mais adiante, esse é o espírito da legislação, e assim que deve ocorrer.²⁹²

A ação civil pública impetrada perante o juízo competente da causa fez um breve relato de qual era a situação de dano ambiental iminente, em pedido de liminar, e expôs a situação com indignação:

Isso significa, Excelência, que mais do que a metade da área a ser inundada, o que corresponde a uma área de 4.236 hectares (equivalente a mais de 3 vezes o tamanho do Parque Estadual da Pedra Furada, que tem 1.329 ha), está composta por florestas

²⁹¹ Dados da Ação Civil Pública n. 2000.72.00.009825-0/SC. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. PROCHNOW, Miriam (Org.). Barra Grande - A hidrelétrica que não viu a floresta. Rio do Sul-SC: APREMAVI, 2005. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/_arquivos/prj_mc_247_pub_liv_001_lic.pdf>. Acesso em 16 jan. 2015.

²⁹² MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. PROCHNOW, Miriam (Org.). Barra Grande - A hidrelétrica que não viu a floresta. Rio do Sul-SC: APREMAVI, 2005, p. 81. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/_arquivos/prj_mc_247_pub_liv_001_lic.pdf>. Acesso em 16 jan. 2015.

em ótimo estado de conservação, sendo que metade dessa área é formada pelas últimas áreas primárias de araucária em todo o Brasil !!!!!
 Se calcularmos todas as áreas com florestas, incluindo as que estão em estágio médio de regeneração, o que para a Mata Atlântica já é bastante relevante, temos mais de 70% da área a ser inundada composta por florestas de alta significância ambiental, que devem ser preservadas em qualquer lugar, e ainda mais em uma região já altamente afetada por atividades impactantes do passado.²⁹³

Enfim, foi exposta a fraude constatada nos estudos e relatórios de impacto ambiental que iriam, na ocasião, inundar uma região de significativa área de Mata Atlântica, vegetação em ascendente desmatamento no Brasil e defendida com afinco pelos biólogos para preservar as poucas reservas que ainda restam dela no país:

Ora, fica clara a fraude criminosa operada no EIA/Rima. Como pode ele afirmar que “a formação dominante na área a ser inundada pelo empreendimento é a de capoeirões que representam níveis iniciais e, ocasionalmente, intermediários de regeneração” se o inventário florestal realizado apontou que mais da metade da área está, no mínimo, em estágio avançado de regeneração? Não há explicação lícita e razoável para essa situação. Há apenas uma realidade: o EIA/Rima do projeto de construção da UHE Barra Grande é uma fraude, apresenta informações inverídicas e totalmente equivocadas, as quais foram utilizadas como subsídio para o processo de tomada de decisão no licenciamento ambiental que, por essa razão, é absolutamente viciado e, portanto, nulo, como demonstraremos mais adiante.²⁹⁴

Também foram demonstrados, durante o processo, vícios como a não manifestação do CONAMA e, no caso do Rio Grande do Sul, da FEPAM; bem como conflitos de competência.

Em um primeiro momento, o juízo federal acatou o pedido de liminar proposto na ação civil pública supracitada, mas encaminhou os fatos, a serem averiguados pelo Ministério Público Federal, para apuração da iminente ameaça de extinção de uma reserva de Mata Atlântica, e classificada como ilícito penal, conforme constatamos:

Considerando que ao IBAMA está vedado conceder, por força da decisão liminar proferida nos autos da Ação Civil Pública no 2000.72.00.009825-0, qualquer autorização para a exploração ou corte seletivo de espécies classificadas como ameaçadas de extinção na Mata Atlântica, constantes na Portaria IBAMA no 37M/92, muitas delas provavelmente presentes na área indicada na Autorização de Supressão de vegetação no 12/2004, **determino a extração de cópias desta decisão e remessa ao Ministério Público Federal para apreciação da ocorrência de ilícito penal.**²⁹⁵ (Grifo nosso).

²⁹³ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. PROCHNOW, Miriam (Org.). Barra Grande - A hidrelétrica que não viu a floresta. Rio do Sul-SC: APREMAVI, 2005, p. 82. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/_arquivos/prj_mc_247_pub_liv_001_lic.pdf>. Acesso em 16 jan. 2015.

²⁹⁴ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. PROCHNOW, Miriam (Org.). Barra Grande - A hidrelétrica que não viu a floresta. Rio do Sul-SC: APREMAVI, 2005, p. 82. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/_arquivos/prj_mc_247_pub_liv_001_lic.pdf>. Acesso em 16 jan. 2015.

²⁹⁵ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. PROCHNOW, Miriam (Org.). Barra Grande - A hidrelétrica que não viu a floresta. Rio do Sul-SC: APREMAVI, 2005, p. 92. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/_arquivos/prj_mc_247_pub_liv_001_lic.pdf>. Acesso em 16 jan. 2015.

Por fim, o Tribunal Regional Federal suspendeu a execução da liminar N. 2004.04.01.049432-1/SC, reconheceu os equívocos dos estudos e relatórios de impacto ambiental apontados, mas alegou que as autoridades foram devidamente assessoradas por equipes técnicas, e que os acordos firmados entre os entes públicos e o empreendedor gozavam de “absoluta presunção da defesa do meio ambiente”. Além disso, apontou-se que a paralisação da obra causaria uma lesão à ordem administrativa e à economia pública, assim, vejamos:

[...]

Em suma, a Administração Federal demonstra que está conduzindo a questão de modo responsável e equilibrado, que se não é o ideal pelo menos é o que melhor se adapta às necessidades de reposição do dano ambiental inevitável, contando, inclusive, com o assentimento do Ministério Público Federal. Nesse contexto, a paralisação do empreendimento efetivamente causa lesão à ordem administrativa e à economia pública.

Pelas razões expostas, presentes os pressupostos do deferimento do pedido, com base na ilegitimidade da medida antecipatória ordenada por Juízo incompetente e na lesão à ordem pública (jurídica e administrativa) e à economia pública, suspendo a execução da liminar deferida nos autos da Ação Civil Pública nº 2004.72.00.013781-9.

[...] ²⁹⁶ (Grifo nosso).

Todos os esforços de breçar a degradação ambiental foram em vão, a Usina Hidrelétrica de Barra Grande, iniciou suas obras em 27 de junho de 2001, e entrou em funcionamento em 1º de novembro de 2005. Com licença de operação sob o n. 447/2005, passou a operar a primeira unidade de geração.

Portanto, o emblemático caso de Barra Grande teve o apoio de biólogos, ecologistas, estudiosos do meio ambiente e organizações não-governamentais, que antes da inundação da área, entraram com ações no Judiciário, organizaram ações de protesto, escreveram artigos sob o lema “A hidrelétrica que não viu a floresta”, referenciando a ignorada floresta de Mata Atlântica e reserva de Araucárias na região; e mesmo com tantos vícios e equívocos, apontados e demonstrados no estudo de impacto ambiental, não foram considerados.

4.4.2. O licenciamento ambiental federal da Usina Hidrelétrica de Pai Querê

A seguir, apresenta-se o **licenciamento ambiental federal da UHE de Pai Querê**. O empreendedor do projeto foi, a princípio, a empresa Engevix S. A., que ingressou com

²⁹⁶ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. PROCHNOW, Miriam (Org.). Barra Grande - A hidrelétrica que não viu a floresta. Rio do Sul-SC: APREMAVI, 2005, p. 94. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/_arquivos/prj_mc_247_pub_liv_001_lic.pdf>. Acesso em 16 jan. 2015.

pedido de processo de licenciamento ambiental, junto ao IBAMA, em 29 de maio de 2001. Na sequência, em 27 de dezembro de 2001, a ANEEL informou a troca do empreendedor, que passou a ser o Consórcio Empresarial Pai Querê – CEPAQ.

A UHE de Pai Querê, em seu projeto, se situaria também no rio Pelotas e abrangeria terras dos municípios de Bom Jesus, no Estado do Rio Grande do Sul, e do município de Lajes, em Santa Catarina, conforme os estudos de inventários. Esta usina hidrelétrica era parte integrante dos aproveitamentos estudados, enquanto etapa de inventário, do trecho do médio Pelotas. Era projetada para operar na cota 797,00 m, com um reservatório de 61,5 Km² de superfície e 520 m de comprimento, barragem de 158 m de altura e tempo de residência estimado em 45 dias, estando a geração prevista para o ano de 2007, com potência instalada de 270 MW e energia firme de 290 MW.

Conforme procedimento de licenciamento ambiental federal de competência do IBAMA, os órgãos estaduais do meio ambiente, nos respectivos estados, com áreas afetadas por obras de impactos ambientais, devem se manifestar.

No caso em tela, a primeira manifestação foi elaborada pela FEPAM, que ocorreu em 30 de julho de 2002, em seu parecer inviabilizou o empreendimento, expondo alguns motivos e justificativas: (i) empreendimento inserido em zona de núcleo da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, no Rio Grande do Sul, tombada pela UNESCO, em 21/06/1992, e reconhecida como área de Reserva da Biosfera Gaúcha em 04/06/1994; (ii) a FEPAM avaliou que o local pretendido para o empreendimento estava inserido na remanescente de Mata Atlântica, do Estado do Rio Grande de Sul, que em último censo realizado constatou uma drástica redução de 39% para 2% de cobertura, constituindo o Bioma mais ameaçado no Brasil; (iii) o empreendimento ocorre nas nascentes do rio Pelotas e rio das Antas; (iv) empreendimento de alto impacto ambiental, modificando e suprimindo de forma radical os ecossistemas existentes na área, rompendo inclusive sistemas socioeconômicos já estabelecidos, por anos, na região; (v) evidenciou-se que a potência de 290 MW, a ser instalada no empreendimento, é baixa em relação as expressivas alterações que serão ocasionadas ao Bioma em questão. E assim, posicionou-se de forma contrária a instalação do empreendimento no local. O órgão de meio ambiente do estado de Santa Catarina - FATMA manteve a mesma posição de parecer contrário ao empreendimento.

Em 1º de agosto de 2002, a partir da localização do projeto, de vistorias técnicas à área e da existência de outros aproveitamentos já licenciados na bacia do Uruguai, o IBAMA justificou oposição semelhante aos órgãos estaduais (FEPAM e FATMA). Seguem-se suas argumentações:

- 1) Os remanescentes de vegetação ainda existentes na área de influência do empreendimento se constituem em importante ecossistema com potencial para criação/manutenção de corredores ecológicos ligando duas unidades de conservação, o Parque Nacional de Aparados da Serra/RS e São Joaquim/SC;
- 2) Grande parte da área de influência direta do empreendimento, atinge a Zona de Amortecimento e parte da Zona Núcleo da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, tombada pela UNESCO em 21 de julho de 1992;
- 3) A área do empreendimento está localizada em uma zona de ecótono, compreendendo o encontro das formações de Savana (Campos de Planalto), Floresta Ombrófila Densa (Mata Atlântica) e Floresta Ombrófila Mista (IBGE, 1989), esta última localizada em suas maior parte, no leito do rio Pelotas e Uruguai, restringindo-se hoje, a menos de 5% da área original;
- 4) O município de Lages apresenta os menores quantitativos florestais da região com apenas 148 hectares levantados em 1985 a 1990 e 1990 a 1995, sendo que a maior parte desta vegetação está localizada na faixa ciliar do leito do rio Pelotas.
- 5) A construção das UHE's Machadinho, Ita e Campos Novos na Bacia do rio Uruguai, já ocasionaram a supressão de em uma área de aproximadamente 9000 hectares de Florestas Estacionais Deciduais e Ombrófilas Mistas. Somando-se a este quantitativo, são esperadas supressões nas bacias de acumulação da UHE's Barra Grande, Foz do Chapecó e da pretensa UHE Paiquerê, restringiram os remanescentes destas formações vegetais a níveis críticos.
- 6) As regiões do entorno dos Parques Nacionais de São Joaquim, Aparados da Serra e do Rio Pelotas, são regiões de extrema importância para a criação de unidades de conservação, implementação ou ainda regularização fundiária, bem como a manutenção dos corredores ecológicos existentes, os quais se encontram na área de influência direta do empreendimento (conforme fonte do MMA em anexo);
- 7) As regiões de Aparados da Serra, Rio Pelotas, São Joaquim e Vale do Rio das Antas são tidas como de extrema importância biológica, sendo consideradas área prioritárias para conservação da flora, de répteis, anfíbios, aves e mamíferos;
- 8) A área a ser ocupada pelo reservatório e pelas demais estruturas é cerca de 880% maior que a calha original do rio Pelotas e seus afluentes diretamente atingidos, representando a supressão de grande quantitativo de Florestas Ombrófila Mista, praticamente inalterada.
- 9) O Rio Lava Tudo, que vêm do município de São Joaquim, é um dos afluentes que deságua no Rio Pelotas, e tem uma grande carga poluidora. Os efluentes (esgotos lançados in natura) de São Joaquim são lançados no rio São Mateus, drenando para o rio Lava-Tudo, afluente do rio Pelotas. A implantação do projeto conseqüentemente acarretará alterações importantes na qualidade de água e implicações na biota local.
- 10) A sinergia dos empreendimentos já implantados e os em fase de implantação na Bacia do rio Uruguai vêm alterando significativamente o nível de oxigenação das águas. Constata-se hoje a presença de macrófitas na Usina Hidrelétrica de Ita, mortalidade de peixes e alteração na qualidade da água. Sobrepe-se a isto, a intensa atividade da suinocultura/avicultura a partir da Usina Hidrelétrica de Barra Grande, até a área de influência da futura Usina de Foz de Chapecó, que contribuem para o aumento da carga poluidora na Bacia;
- 11) O empreendimento afetará diretamente uma área de sítio arqueológico histórico, tombada por um decreto municipal, localizada na confluência do rio dos Touros com o rio Pelotas, na localidade de Passo de Santa Vitória, município de Bom Jesus;
- 12) Ocorre a prática do rafting na área onde o reservatório será formado, impossibilitando a prática do esporte, hoje ainda incipiente, mais com um grande potencial de crescimento, no que tange ao turismo ecológico regional;
- 13) Com a implantação do empreendimento poderão vir a ocorrer processos erosivos, causando a instabilidade do sistema hídrico e alteração no microclima, afetando incluindo as nascentes dos rios das Antas e Pelotas (RS, SC), que são consideradas de extrema importância para conservação da biodiversidade, tal como observado no critério "Fatores Abióticos", constante em anexo.
- 14) A baixa relação custo ambiental-rendimento energético, evidencia que a potência instalada de 290 megawatts, não se justifica ambientalmente perante a.s

alterações irreversíveis ocasionadas ao bioma Mata Atlântica, mais especialmente aos meios físico e biótico.

15) **O princípio da precaução por si só, já justifica a não implementação do empreendimento.**²⁹⁷ (Grifo nosso).

Nesse parecer técnico, o IBAMA sugeriu à Coordenação Geral de Licenciamento Ambiental que considerasse a inviabilidade ambiental do empreendimento, tendo em vista as situações explicitadas.

Embora com pareceres desfavoráveis, em 09 de dezembro de 2002, o IBAMA encaminhou ao empreendedor, o *Termo de Referência* para a elaboração do devido estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório de impacto ambiental. Porém, foram solicitadas muitas adaptações do EIA/RIMA, sendo que o estudo técnico somente foi entregue, já pelo empreendedor CEPAQ, em abril de 2003.

A partir daí as discussões foram acirradas, pois em abril de 2004, a Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina - FATMA protocolou um parecer favorável ao licenciamento prévio de Pai Querê. Em outubro do mesmo ano, o Ministério Público Federal foi acionado e tramitou, na Procuradoria da República em Caxias do Sul/RS, procedimento administrativo instaurado para apurar eventuais repercussões ambientais do UHE Pai Querê, iniciando-se, assim, procedimentos de apuração. Somente em 17 de novembro de 2011, o EIA/RIMA da usina recebeu o aceite.

Com os estudos de impacto ambientais aceitos, os municípios envolvidos foram chamados a participação, através de edital, e foram decorridas as audiências públicas, em fevereiro e março do ano de 2012, realizadas nos municípios de Lages (SC), Bom Jesus (RS), Porto Alegre (RS) e São Joaquim (SC).

A **primeira audiência pública realizada ocorreu no município de Lages/SC**, em 21 de março de 2012. Os questionamentos da comunidade sobre o EIA/RIMA foram respondidos em plenária e os principais temas foram: (i) alterações climáticas da região; (ii) levantamentos faunísticos; (iii) valor da indenização dos terrenos atingidos; (iv) *royalties* para o município de Lages; (v) usina não geradora de grandes empregos para os moradores e população mais pobre não beneficiada; (vi) uso da água do reservatório para o gado; (vii) extensão de mata perdida e medidas compensatórias; (viii) desaparecimento do Passo de Santa Vitória; (ix) cavernas e grupos de insetos afetados; (x) espécies de fauna ameaçada no estado de Santa Catarina, apesar de não oficializado por Decreto, já conhecidas e disponíveis.

²⁹⁷ Parecer Técnico do IBAMA N. 183, de 1º de agosto de 2002. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA). Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal. Processo IBAMA N. 02001.002831/2001-21 (UHE Pai Querê); Disponível em: < <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/index.php> > Acesso em jan. 2015.

Documentos de Sindicatos e Associações foram entregues ao final da audiência e anexados à Ata. Compareceram 406 pessoas do município de Lages.²⁹⁸

Nos relatos referentes à ata de **audiência pública realizada no município de Bom Jesus/RS, ocorrida em 22 de março de 2012**, observou-se os seguintes questionamentos: (i) alterações climáticas da região; (ii) corte das árvores das áreas submersas e aproveitamento econômico; (iii) medidas compensatórias da vegetação suprimida; (iv) melhoria da saúde do município; (v) oportunidades de empregos; (vi) segurança pública do município; (vii) reassentamento das famílias afetadas; (viii) critérios de indenizações das famílias afetadas; (ix) existência de florestas primárias nas áreas afetadas; (x) acesso a propriedades e pontes; (xi) *royalties* para o município de Bom Jesus; (xii) patrimônio histórico e culturas; (xiii) resgate do Passo de Vitória, patrimônio cultural tombado; (xiv) aumento da população e problemas sociais como prostituição; (xv) caça ilegal de espécies. Ao final da audiência, também foram entregues documentos de Sindicatos e Associações e anexados à Ata. Estiveram presentes na audiência pública do município de Bom Jesus, 425 pessoas.²⁹⁹

A **audiência pública, realizada no município de Porto Alegre/RS, ocorreu em 23 de março de 2012**, e no documento observa-se os seguintes questionamentos: (i) destinação dos animais e árvores retirados da área alagada; (ii) destinação da energia produzida e crítica a não utilização da energia eólica na região; (iii) obras de infraestrutura e emprego para as regiões afetadas; (iv) espécies de aves migratórias não apresentadas no EIA e crítica à metodologia empregada no estudo; (v) como será liberada a pesca no reservatório; (vi) realocação da fauna considerando o TAC de Barra Grande não cumprido; (vii) arbitragem no valor das propriedades e intermediários para as negociações; (viii) produção de metano pelo reservatório; (ix) área faz parte do corredor ecológico do rio Pelotas, último trecho não impactado por barragens, e proposta de refúgio da vida silvestre no local; (x) crítica ao banco de germoplasma, devido algumas espécies não poderem ser multiplicadas em laboratório; (xi) *royalties* para os municípios envolvidos; (xii) apoio ao empreendimento, justificado por melhoria na infraestrutura dos municípios, e mão-de obra da região com cursos de capacitação; (xiii) crítica à área de Pai Querê como compensação de Barra Grande; (xiv)

²⁹⁸ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA). Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal. Processo IBAMA N. 02001.002831/2001-21 (UHE Pai Querê); Disponível em: < <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/index.php> > Acesso em jan. 2015.

²⁹⁹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA). Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal. Processo IBAMA N. 02001.002831/2001-21 (UHE Pai Querê); Disponível em: < <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/index.php> > Acesso em jan. 2015.

subestimação da floresta primária e riqueza florística no EIA, questionamento da faixa altitudinal para reposição florestal de espécies que não sobrevivem acima de 800 metros e não amostragem das espécies reófitas; (xv) caça ilegal de espécies; (xvi) prostíbulos nas imediações desses empreendimentos. Ao final da audiência foram entregues documentos de Sindicatos, Associações e Fundações, e anexados à Ata. Estiveram presentes na audiência pública do município de Porto Alegre, 306 pessoas.³⁰⁰

A última audiência pública foi realizada no município de São Joaquim/SC e ocorreu em 17 de abril de 2012. Apontaram-se os seguintes questionamentos: (i) consumo e qualidade da água na área afetada; (ii) alteração do clima pelo reservatório; (iii) aproveitamento e destinação da madeira suprimida na área; (iv) valor dos *royalties* para os municípios envolvidos; (v) perda do Passo de Santa Vitória; (vi) pontes e acessos afetados no Passo de São João de Pelotas; (vii) medidas de infraestrutura oferecidas pelo empreendimento; (viii) capacitação e mão-de obra para o empreendimento; (ix) situação dos imóveis afetados e medidas de indenização, valores, procedimentos e critérios; (x) geração de empregos e aproveitamento de mão-de-obra local; (xi) impactos ambientais comparados àqueles causados pela UHE de Barra Grande e não cumprimentos das medidas mitigatórias propostas pela BAESA em Barra Grande; (xii) inventário florestal da vegetação desmatada e falta de informação sobre a vegetação primária no EIA; (xiii) crítica ao acesso das pessoas atingidas às audiências públicas; (xiv) proposta sobre a forma de indenização dos proprietários rurais e sugerida a negociação coletiva para pagamento dessas indenizações; (xv) apoio ao empreendimento e relato de benefícios, ocorridos no município de Anita Garibaldi, por investimentos de empresas empreendedoras e recomendação de reassentamentos próximos aos locais originais. Ao final da audiência foram entregues documentos de biólogos e da prefeitura e Câmara de Vereadores de Bom Jesus. Estiveram presentes na audiência pública do município de São Joaquim, 238 pessoas.³⁰¹

Os questionamentos foram intercalados nas audiências, em blocos de questões escritas, em formulários chamados “folhas para questionamento”; e também por questionamentos orais. O empreendedor respondeu aos questionamentos realizados na

³⁰⁰ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA). Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal. Processo IBAMA N. 02001.002831/2001-21 (UHE Pai Querê); Disponível em:< <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/index.php>> Acesso em jan. 2015.

³⁰¹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA). Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal. Processo IBAMA N. 02001.002831/2001-21 (UHE Pai Querê); Disponível em:< <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/index.php>> Acesso em jan. 2015.

audiência com base nos estudos técnicos apresentados. Algumas considerações não passíveis de resposta imediata foram registradas na ata para resposta posterior, por meio escrito. Os documentos entregues e protocolados receberam resposta escrita do empreendedor, após a realização da audiência, e foram anexados ao processo junto ao IBAMA.

Após o estudo e a análise das situações, percebe-se que as preocupações são com a destinação das vegetações das áreas desmatadas; com a indenização das famílias afetadas; com o valor dos *royalties* para os municípios envolvidos; com a mão-de-obra aplicada na construção; com o desaparecimento do Passo de Santa Vitória³⁰²; e com a preservação das espécies e ecossistemas locais. No caso da UHE de Pai Querê, o empreendimento foi relacionado com os problemas enfrentados no licenciamento da UHE de Barra Grande, e também devido a proximidade das usinas e semelhante cenário ambiental.

Nos debates orais muitas críticas aos estudos técnicos foram apontadas pelos presentes às audiências de Pai Querê. A comunidade não só questionou, mas exibiu demandas como: existência de reserva primária na região, semelhante a de Barra Grande; importância da biodiversidade atingida pela obra; falta de consideração de outras alternativas de fontes energéticas; empreendimento em área de Reserva da Biosfera da Mata Atlântica; EIA/RIMA incompletos; empreendimento a ser efetuado na mesma área de compensação de Barra Grande; metodologia de estudos de aves migratórias incorretos e não consideração no EIA; problemas socioeconômicos iminentes. Observou-se a participação não só da comunidade atingida, mas também de técnicos como biólogos, engenheiros, ecologistas e pesquisadores.

Notou-se um avanço na realização das audiências públicas mais recentes, pois nos casos da UHE de Pai Querê e da Linha de Transmissão Salto Santiago-Itá-Nova Santa Rita, em relação à UHE de Barra Grande (embora disponível apenas a primeira audiência realizada), o IBAMA apresenta-se cumprindo certa formalidade. Ou seja, de fazer o empreendedor responder as questões no momento da plenária, sendo que as demandas registradas na Ata, e não constantes no EIA/RIA, e os documentos escritos entregues no ato final da audiência pública, deveriam ser obrigatoriamente respondidos, pelo empreendedor, a *posteriori*, por escrito. Toda a audiência é gravada e transcrita posteriormente pelo IBAMA, a Ata que juntada ao processo é a chamada Ata sucinta.

³⁰² O Passo de Santa Vitória, na foz do rio dos Touros era o local de travessia dos tropeiros e foi também palco de um evento importante da Revolução Farroupilha, foi lá que aconteceu o combate de Santa Vitória, em 1839, com a presença de Anita Garibaldi lutando para derrubar as forças do império. APREMAVI. Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto do Vale do Itajaí. Disponível em: <<http://www.apremavi.org.br/mobilizacao/sos-rio-pelotas/a-importancia-do-pelotas/>> Acesso em jan. 2015.

Todavia, convém destacar que muitas questões são superficialmente respondidas, geralmente por falta de dados efetivos no estudo e o empreendedor justifica que “as sugestões serão avaliadas pelo empreendedor, em conjunto com o IBAMA”. Poucas são efetivamente esclarecidas, pois o empreendedor alega que somente após as licenças prévia e de instalação é possível avaliar algumas questões, sejam elas de ordem socioeconômica ou sobre o meio ambiente.

Todavia, convém destacar que muitas questões são superficialmente respondidas, geralmente por falta de dados efetivos no estudo, justificando o empreendedor que “as sugestões serão avaliadas, em conjunto com o IBAMA”. Poucas são efetivamente esclarecidas, pois o empreendedor alega que somente após a licença prévia e de instalação é possível avaliar algumas questões, sejam elas de ordem socioeconômica ou sobre o meio ambiente.

No caso da UHE de Pai Querê, foi possível observar melhor os aspectos procedimentais das audiências, devido à longa discussão ocorrida e a repercussão que os impactos ambientais da UHE de Barra Grande causaram na região afetada, área muito próxima ao local sugerido para o empreendimento de Pai Querê. Pode-se dizer que o princípio da precaução, neste caso, foi efetivamente aplicado, já que em 26 de outubro de 2012, o IBAMA emitiu parecer final indicando a inviabilidade do empreendimento, pautado na salvaguarda do potencial biótico e no último reduto de vegetação nativa de Mata Araucária, e impactos cumulativos de outros empreendimentos já implantados:

Considerando o exposto, esta equipe entende que o **Aproveitamento Hidrelétrico Pai Querê não é viável ambientalmente.**

Ainda, considerando as peculiaridades dos ecossistemas e a importância da manutenção das condições atuais para **salvaguardar o potencial biótico** e o contexto biogeográfico da região, que o **último reduto de vegetação nativa de Mata de Araucária em maior extensão na região sul situa-se na região do alto Uruguai** – no trecho imediatamente a montante do reservatório da UHE Barra Grande, além dos **impactos cumulativos e sinérgicos de outros empreendimentos** implantados e previstos na bacia hidrográfica do alto rio Uruguai, recomenda-se que o Ibama oficie ao Ministério do Meio Ambiente, à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, à Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler – Fepam, e à Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina – Fatma, para que sejam suspensos todos os processos de inventário, concessão de aproveitamento e licenciamento ambiental de hidrelétricas, PCHs e CGHs na bacia do rio Pelotas a montante da UHE Barra Grande. ³⁰³ (Grifo nosso).

³⁰³ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA). Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal. Processo IBAMA N. 02001.002831/2001-21 (UHE Pai Querê); Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/licenciamento/index.php>> Acesso em jan. 2015.

O documento oficial de **indeferimento da licença prévia da UHE de Pai Querê** foi oficialmente emitido pelo IBAMA em 18 de setembro de 2013, após emissão do relatório do processo de licenciamento.

4.4.3. O licenciamento ambiental federal da Linha de Transmissão 525 kV Salto Santiago-Itá-Nova Santa Rita

Na sequência, passa-se a um breve relato do processo recente de **licenciamento ambiental federal da Linha de Transmissão 525 kV Salto Santiago-Itá-Nova Santa Rita**. O empreendedor do projeto foi a empresa Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A., que ingressou processo de licenciamento ambiental, junto ao IBAMA, para instalação de linha de transmissão de energia elétrica, situada na região Sul do Brasil, com a travessia de 48 municípios, sendo 06 no estado do Paraná (Chopinzinho, Clevelândia, Coronel Vivida, Honório Serpa, Rio Bonito do Iguaçu e Saudade do Iguaçu); 09 no estado de Santa Catarina (Abelardo Luz, Arvoredo, Faxinal dos Guedes, Itá, Ouro Verde, Paial, Seara, Xanxerê e Xavantina); e 33 no estado do Rio Grande do Sul (Água Santa, Aratiba, Barão, Barra do Rio Azul, Bom Jesus, Capela de Santana, Carlos Barbosa, Casca, Ciriáco, Cotiporã, Erechim, Fagundes Varela, Florianópolis, Garibaldi, Gentil, Getúlio Vargas, Monte Belo do Sul, Montenegro, Nova Araçá, Nova Bassano, Nova Santa Rita, Paráí, Pareci Novo, Salvador do Sul, Santa Teresa, Santo Antônio do Palma, São Domingos do Sul, São José do Sul, São Pedro da Serra, Sertão, Tapejara, Vila Lângaro e Vista Alegre da Prata).

Foram realizadas quatro audiências públicas durante o procedimento de licenciamento, nas cidades de Xanxerê/SC (9/11/12); Coronel Vivida/PR (10/11/12); Erechim/RS (12/11/12) e Garibaldi/RS (13/11/12). Os questionamentos das audiências foram escritos e orais e os temas comuns foram: (i) impactos nas fontes de abastecimento da água; (ii) interceptação da área urbana e valores das indenizações das propriedades atingidas; (iii) medidas mitigatórias dos processos erosivos e coleta de resíduos sólidos durante a construção da obra; (iv) reposição vegetal das árvores suprimidas para implantação da linha; (v) solicitação de maior contato do empreendedor para com os agricultores atingidos, devido a diversidade cultural e não representatividade suficiente nas audiências propostas; (vi) observado no EIA, a não referência da unidade de conservação de Sertão/RS; (vii) interferência das torres nos serviços de telefonia; (viii) raios atmosféricos e possibilidade de

derrubada das torres por vendaval; (xi) autorização do proprietário da área no momento da realização de atividade pelo empreendedor.

Os questionamentos foram contrapostos oralmente no ato das audiências pelo empreendedor e não houve entrega de documentos para anexar as Atas. Ao processo foram juntados documentos das prefeituras com anuência e assentimento do empreendimento. O Instituto Chico Mendes de Coordenação da Biodiversidade – ICMBIO juntou documento solicitando apoio do empreendedor para com o Parque Municipal de Sertão e destinação de área de conservação. Os quantitativos de participação nas audiências públicas do processo foram: Xanxerê/SC, 32 participantes; Coronel Vivida/PR, 50 participantes; Erechim/RS, 59 participantes; e Garibaldi/RS, 175 participantes.

Os questionamentos foram contrapostos, oralmente, no ato das audiências, pelo empreendedor e não houve entrega de documentos para anexar às Atas. Ao processo, foram juntados documentos das prefeituras, com anuência e assentimento do empreendimento. O Instituto Chico Mendes de Coordenação da Biodiversidade – ICMBIO – juntou documento, solicitando apoio do empreendedor para com o Parque Municipal de Sertão e destinação de área de conservação. Os quantitativos de participação nas audiências públicas do processo foram: Xanxerê/SC, 32 participantes; Coronel Vivida/PR, 50 participantes; Erechim/RS, 59 participantes; e Garibaldi/RS, 175 participantes.

O parecer técnico do IBAMA viabilizou o empreendimento sob o ponto de vista social e ambiental, com a implementação dos programas ambientais propostos e controle das ações planejadas na condução socioambiental das obras. Ressaltou-se a importância do empreendimento para reforçar o atendimento energético do Estado do Rio Grande do Sul, aumento da confiabilidade do Sistema Interligado Nacional – SIN – e intercâmbio energético das usinas localizadas nas Bacias Hidrográficas da Região Sul. **A licença de operação da Linha de Transmissão 525 kV Salto Santiago-Itá-Nova Santa Rita foi expedida em 04 de agosto de 2014, sob o N. 1223/2014.**

Esses são exemplos pertinentes de que a norma não deve ficar apenas no plano retórico, faltam critérios que orientem a decisão que será definida pelo poder público. Frequentemente, percebe-se que as normas, que se referem às audiências públicas oferecem margem para dúvida, não regulamentam, no sentido filosófico do Direito de dar parâmetros, de impor critérios para regulamentar. A legislação deveria servir para orientar o caminho, e o seu descumprimento deveria ser a exceção, e não a regra.

Vários atores com posições definidas podem tornar mais claros os subsídios para uma decisão. A preferência por àquela posição mais prudente, preocupada com a segurança, interesse comum e a saúde coletiva pode ser a direção a ser apontada.

No caso da UHE de Barra Grande, pode-se dizer que foi um exemplo de imperícia e imprudência na aplicação da norma pelo poder público. As diversas lacunas no processo de licenciamento ambiental não ofereciam segurança jurídica que orientasse uma decisão precaucional, quanto aos impactos ambientais. A judicialização do processo em estágio já avançado do licenciamento culminou pela primazia do interesse econômico, que pelo adiantado da obra, passou a ser ordem necessária sobre os demais interesses, principalmente os coletivos. Nesse caso, ainda não se observa, na questão apresentada, a função social da propriedade como exercício de um direito pelo seu titular coletivo.

No geral, restam bastante claras e distintas a posição do órgão governamental, a posição leiga, e a posição dos peritos participantes dos processos de licenciamento. Porém, as aplicações do princípio da precaução a este procedimento decisório, nem sempre concedem à prudência e à durabilidade dos recursos ambientais, o benefício da dúvida. Percebe-se uma lacuna legislativa, com a falta de especificação dos critérios de consideração das opiniões que orientem a tomada de decisão do poder público, de forma clara, prudente e compatível com os princípios de precaução e participação.

A seguir, aspira-se apresentar alternativas de aprimoramento da audiência pública, no procedimento de licenciamento ambiental, para que a mesma não siga interpretada como uma mera consulta e, esta, na prática, faça sentido, e estabeleça balizas e parâmetros.

4.5 ALTERNATIVAS DE APRIMORAMENTO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA NO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL À LUZ DOS PRINCÍPIOS DE PRECAUÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Diante do até aqui exposto, e pela proposição da presente investigação, pode-se dizer que o aprimoramento da audiência pública, no procedimento de licenciamento ambiental, é uma “construção coletiva”. É algo que precisa ser construído por meio da interação entre a autoridade que preside o evento e a coletividade presente, cuja presença é legítima, consoante a legislação constitucional e infraconstitucional. Assim, a proposta, ora apresentada, almejou ensaiar ideias para um desenvolvimento jurídico futuro de normas democráticas, compatíveis com a ordem constitucional vigente, com o desenvolvimento jurídico social atual e pós-

moderno, mas que por algumas lacunas carecem de aperfeiçoamento para concretização. Com isso, objetiva-se uma legislação que transmita mais segurança jurídica e, ao mesmo tempo, maior liberdade para manifestação do coletivo, com maior influência da sociedade no resultado final, dentro dos limites da lei.

A definição de múltiplos atores e a imposição do ônus argumentativo, àqueles menos preocupados com o impacto ambiental da atividade, é uma possível diretriz para o aprimoramento da audiência do licenciamento ambiental. Tal solução resultaria na imposição de um sentido concreto aos princípios de participação e de precaução na proteção do meio ambiente, retirando seus enunciados do plano meramente retórico e atribuindo-lhes uma juridicidade efetiva.

Havendo vários atores com posições definidas de forma aproximadamente clara; um procedimento viável e coerente seria conceder preferência àquela posição mais prudente, mais preocupada com a segurança e a incolumidade do ambiente e da saúde coletiva.

Nota-se que, geralmente, resta bastante clara a distinção entre a posição governamental, a posição leiga e a posição dos peritos em geral. Porém, a aplicação do princípio da precaução a este procedimento decisório resulta na necessidade de problematizar a incerteza. A audiência do licenciamento é o espaço mais propício, sem prejuízo de outros, para concretizar estes princípios no âmbito do licenciamento ambiental.

Nesse sentido, deveriam ser bem definidos, de maneira clara e objetiva na norma, os papéis de toda a coletividade, nos ensinamentos de Pilati: Estado-Indivíduo-Sociedade.³⁰⁴ Esta é uma das lacunas identificadas pelo aprendizado possibilitado pela investigação empreendida, e que se traduz no presente texto. Assim, cada ente envolvido com a questão ambiental, conforme seu comprometimento teria o ônus de explanar suas preocupações em relação aos impactos de determinado empreendimento, mas de forma mensurada na questão. Os sentidos concretos aos princípios de participação e da precaução na proteção do meio ambiente teriam obrigatoriamente que serem relevados e a decisão mais prudente, a ouvida.

Entende-se que, não obstante a radical lacuna entre seu enunciado e sua prática, os princípios da precaução e participação trazem consigo uma exigência de reformulação qualitativa dos procedimentos decisórios em matéria ambiental. Nesse âmbito, pondera Silveira:

As divergências entre grupos sociais e comunidades de peritos não depõem contra a necessidade de problematização da incerteza. A própria razão de ser do princípio consiste na obtenção de um maior grau de segurança a propósito do bem ambiental e da saúde humana [...] o público dever ser informado acerca dos dados e dos

³⁰⁴ PILATI, 2013, p. 130-131.

argumentos mais relevantes, e sua percepção, levada em conta. Os resultados devem ser expressos em termos de sensibilidade à perplexidade e às hipóteses divergentes, e as conclusões de peritos, expostas à crítica dos pares.³⁰⁵

Esta compreensão do papel dos atores sociais nas audiências públicas é problemática, pois alguns administradores podem ter menor sensibilidade do que outros, com relação às percepções de riscos das populações envolvidas em um empreendimento de impacto ambiental. A proposição é encontrar critérios intermediários entre a mera consulta e procedimentos de natureza deliberativa; ou seja, por um lado, a mera figuração (manifestações vagas que supostamente contribuiriam para a decisão que se dará “à portas fechadas”); por outro, um simples tomada de votos (que viria a ferir a constituição, uma vez que não se trata de plebiscito nem referendo, nem manifestação do sufrágio universal).

A adoção de procedimentos exclusivamente deliberativos, supondo que tal medida fosse politicamente viável, seria problemática por vários motivos. A maioria da comunidade envolvida no processo de licença ambiental pode estar equivocada ou mesmo desejar uma ação ambientalmente desastrosa, porque não possui conhecimentos técnicos, ou porque tende a colocar suas necessidades mais imediatas em primeiro plano. É possível que os argumentos ou informações mais importantes em prol da ação mais prudente em termos ecológicos, por exemplo, advenha de setores específicos da sociedade, minoritários e sem vínculos institucionais. A população possui uma percepção cultural acerca do risco ambiental deveras importante, e possui necessidades legítimas que precisam ser colocadas em pauta e levadas a sério, pesando na decisão.

Entende-se, ainda, que as discussões no contexto do licenciamento ambiental, precedidas de audiência, devem integrar os argumentos de natureza técnica e científica, advindos de especialistas de áreas diversas, com pontos de vista contrastantes. Isso exige repensar os parâmetros que orientarão a decisão, de modo a torná-la simultaneamente mais democrática e mais científica. Sobretudo, decisões de potencial de impacto especialmente grande, em torno de temas especialmente controvertidos, não podem pautar-se em um pequeno número de peritos, sem que suas conclusões sejam submetidas à crítica dos seus pares. As audiências do licenciamento, ainda, devem possibilitar que argumentos não técnicos (valores éticos, culturais, religiosos, etc.) tenham a real possibilidade de prevalecer sobre critérios meramente utilitários, de viabilidade técnica e econômica. Não há como hierarquizar *a priori* critérios e argumentos de diferentes naturezas.

³⁰⁵ SILVEIRA, 2013, p. 138.

Uma diretriz plausível para decisões, envolvendo incerteza científica acerca da causação de danos graves ou irreversíveis, que é o campo de incidência do princípio da precaução, em tese, seria partir da distinção da posição governamental, da posição leiga e da posição dos peritos, concedendo-se preferência àquela mais prudente. Tal medida concederia o benefício da dúvida àquela posição mais preocupada com a segurança, restando aos promotores e defensores do empreendimento, o ônus de demonstrar sua segurança com verossimilhança. Critérios como este devem ser pensados e ponderados com o desígnio de tornar mais relevantes as diferentes percepções dos riscos ambientais, legando aos partícipes do processo o direito de serem efetivamente ouvidos e de integrar a decisão. O aprimoramento dos procedimentos que envolvem a participação coletiva é crucial no sentido de tornar efetivos os instrumentos de proteção ambiental, conferindo um sentido administrativo concreto aos princípios da precaução e participação.

Nesse prisma, Pilati aponta que as lições de participação das instituições romanas são cruciais para os conflitos na esfera pós-moderna, pois o Direito tem um papel fundamental na absorção do novo, para toda comunidade:

[...] a longevidade das instituições romanas, além da excelência técnica, ensina aos políticos e aos juristas que **o Direito tem um papel fundamental na absorção do novo, em toda e qualquer comunidade. Quando o Direito deixa de mediar, satisfatoriamente, os novos conflitos, a Sociedade começa a perder substância, e a envelhecer.** Porém, não se fala daquela da Modernidade, mas de novo Direito Romano.³⁰⁶ (Grifo nosso).

No geral, muito pouco efetivos, os princípios da precaução e participação guardam em si um grande potencial no que diz respeito aos procedimentos decisórios de natureza administrativa. Podem atuar como inspiradores de modelos decisórios mais eficazes e mais legítimos, e como critério de qualidade e efetividade das políticas públicas ambientais e dos instrumentos a elas vinculados, como é o caso das audiências públicas exigíveis para o licenciamento de empreendimentos potencialmente causadores de significativo impacto.

³⁰⁶ PILATI, 2013, p. 206.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente Dissertação buscou um diagnóstico sobre as normas que se referem à audiência pública do licenciamento ambiental e o seu potencial de efetividade diante dos princípios de precaução, da participação e da função social da propriedade. A proposta voltou-se para o desenvolvimento de legislações mais vinculadas à democracia participativa, compatíveis com a ordem constitucional vigente e com o desenvolvimento das instituições jurídicas no sentido da garantia do direito ao ambiente – e que, pela existência de lacunas, carecem de aperfeiçoamento para concretização. A investigação se propôs a fazer um estudo sobre as limitações da norma a partir dos problemas concretos.

Evidenciou-se que a audiência pública do licenciamento ambiental, da forma como hoje é entendida pelo poder público, não vem assumindo um formato compatível com os seus objetivos. A norma é eficaz, porém, pode-se considerá-la incompleta.

A lacuna da norma está na especificação desses critérios de consideração das opiniões leiga e especializada, ponderadas pelos propósitos do Estado na defesa do interesse comum, em procedimentos públicos que orientem a tomada de decisão pelo poder público, de forma clara, prudente e compatível com os princípios de precaução e participação social. Esses critérios de consideração do risco ecológico (bem como do risco sanitário, urbanístico, e mesmo econômico) precisam ser construídos com a interação da autoridade que preside o evento e a coletividade presente, tanto de leigos como de especialistas, cuja presença é legítima, consoante a legislação constitucional e infraconstitucional.

A legislação atual sobre o licenciamento ambiental não especifica os critérios de consideração, na tomada de decisão pelo poder público, em tutelas coletivas, das opiniões e percepções dos riscos que comunidades leigas e especializadas expõem nas audiências públicas, quando na iminência de serem atingidas por empreendimentos de significativos impactos ambientais.

A teoria de base da presente pesquisa teve como pilar a matriz teórica do Prof. Dr. José Isaac Pilati, de título “Propriedade e função social na pós-modernidade”. Nesse contexto, o sentido da participação nos processos decisórios que envolvem o bem coletivo; a falta de um sentido pragmático da função social da propriedade coletiva e de um conteúdo passível de

tutelar direito de ordem coletiva, se inserem no cenário que envolve a audiência pública do licenciamento ambiental.

No conceito apresentado por Pilati, que ele chama de “pós-moderno”, reconhece-se o sujeito coletivo, ao lado do Estado e do Indivíduo; os bens coletivos, além dos bens públicos e privados, e com isso, novas formas de exercício e tutela desses bens fazem-se necessárias. Formas mais democratizadas, mais participativas, de inclusão, e de construção coletiva. Essa proposta implicaria em repensar o direito clássico, ou seja, na forma como ele está hoje, será que ele é capaz de resolver os problemas no plano concreto, ou se diante dos novos problemas, a estrutura jurídica deveria que ser repensada.

Quanto ao princípio da precaução, como matriz teórica de base, utilizou-se a pesquisa do professor orientador, Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, fundamentada em autores europeus como Alexandra Aragão e Maria da Glória F. P. D. Garcia. Nessa linha, o princípio da precaução deve servir para aprimorar as decisões para um ganho de qualidade nas políticas públicas. Aplicar o princípio de precaução é criar um procedimento melhor, que possibilite discutir a ciência. Se o empreendimento se submete à crítica, há uma análise precaucional e a decisão tende a ser mais qualificada.

Aplicando o modelo de Pilati, segundo o qual a Constituição consagra um modelo democrático simultaneamente representativo e participativo, temos o resgate da titularidade e da tutela dos direitos coletivos. A coletividade era, até agora, apenas uma entidade abstrata, sem significado jurídico, que ficava à mercê do voluntarismo estatal ou da atuação de particulares para que fosse beneficiada de alguma forma. Na pós-modernidade, o coletivo volta como titular de direitos e tem a possibilidade de exercitá-los diretamente, ou seja, tem voz jurídica. Como o coletivo, na prática, é formado por pessoas, trata-se de pensar procedimentos onde a manifestação desse coletivo possa se tornar juridicamente válida. Com isso, objetiva-se uma legislação que transmita mais segurança jurídica e, ao mesmo tempo, maior liberdade para manifestação da coletividade e maior influência da sociedade no resultado final, dentro dos limites da lei e dos princípios constitucionais da administração pública.

Verifica-se que a decisão final no procedimento de licenciamento ambiental acaba por restar ao Administrador, embora deva ser respaldada pelos princípios básicos da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) que impõem o cumprimento de certas obrigações, com relação à sociedade, doravante partícipe do processo. A consulta da administração aos administrados deve conferir um respaldo à decisão, bem como transparência no processo decisório, ainda que a decisão seja contrária aos anseios

gerais – como não se trata de uma regra de maioria, uma decisão que contrarie fortes argumentos populares deve apresentar forte motivo para tanto. Todavia, não há clareza na norma sobre como deve ser todo esse procedimento. Sustenta-se que, a fim de levar-se a sério o princípio da precaução, diante da dúvida ou do impasse, o ônus deveria recair sobre aqueles argumentos tendencialmente mais lesivos ao ambiente natural e humano.

Nesse mesmo sentido, no caso o princípio de precaução, que envolve situações de incerteza científica, a Participação é de suma importância, pois quando o procedimento é público, transparente, as posições divergentes podem se manifestar. E com isso, são criadas possibilidades de uma decisão melhor, mais cautelosa, de mais qualidade, pois o empreendimento foi submetido às críticas (sejam elas leigas ou especializadas). A discussão melhor se sustenta e pode orientar a decisão do Poder Público.

A participação possibilita questionar e testar a ciência, em relação à proposta do empreendedor. A decisão precaucional exige um grau de segurança maior e a audiência pública do licenciamento ambiental objetiva verificar se esse grau oferecido é aceitável. Assim, podemos dizer que a audiência do licenciamento ambiental é um espaço que pode extrair mais da ciência, por isso tende a tornar a decisão mais científica.

Nesse contexto, a presente pesquisa sugeriu que todos os questionamentos (leigos ou técnicos), demandados nas audiências públicas do licenciamento ambiental, devam ser respondidos e equalizados. Em havendo controvérsias e insatisfação geral, quanto à localização do empreendimento, por exemplo, essa situação deve ser considerada e ponderada. Caso não haja possibilidade de alteração da decisão em sentido contrário ao senso comum, a questão deve ser justificada, também, perante a audiência. A transparência e a segurança jurídicas das decisões, consoante os princípios da precaução, participação e função social, seriam maiores e os procedimentos mais bem adaptados à realidade concreta da comunidade local.

Já pode-se notar um avanço na realização das audiências públicas mais recentes. Nos casos da UHE de Pai Querê e da Linha de Transmissão Salto Santiago-Itá-Nova Santa Rita, em relação à UHE de Barra Grande, pelo aqui apresentado, o IBAMA vem seguindo certo padrão. O empreendedor deve responder as questões no momento da plenária, sendo que as demandas registradas na Ata, e não constantes no EIA/RIA, e os documentos escritos entregues no ato final da audiência pública, devem ser respondidos pelo empreendedor, a *posteriori*, por escrito. Toda a audiência é transcrita posteriormente pelo IBAMA e a Ata que fica no processo é a chamada *Ata sucinta*.

Apesar desse avanço, percebe-se ainda a falta de critérios que orientem a decisão que será definida pelo poder público. Alguns critérios foram aqui sugeridos, porém apenas de maneira exemplificativa, uma vez que, entende-se, a questão necessita melhor equacionamento. Frequentemente, percebe-se que as normas que se referem às audiências públicas oferecem margem para dúvida, não regulamentam suficientemente a matéria e não oferecem parâmetros seguros.

O presente estudo também sugeriu que a participação de diversos atores, com posições definidas, pode tornar mais claros os subsídios para uma decisão. A preferência por aquela posição mais prudente, preocupada com a segurança, interesse comum e a saúde coletiva pode ser apontada como a melhor determinação, ao menos na maioria dos casos (e quando a decisão apresenta riscos significativos, o ônus argumentativo pesa sobre o proponente).

No geral, parecem bastante claras e distintas: (i) a posição do órgão governamental; (ii) a posição leiga; e (iii) a posição dos peritos participantes dos processos de licenciamento. Porém, as implicações da incidência do princípio da precaução sobre este procedimento decisório ainda são pouco claras. Percebe-se uma lacuna legislativa, com a falta de especificação dos critérios de consideração das opiniões que orientem a tomada de decisão do poder público, de forma compreensível, prudente e compatível com os princípios de precaução e participação.

A legislação que envolve a audiência pública do licenciamento ambiental aponta para uma nova ordem jurídica inclusiva e participativa, mas não explicita quais os procedimentos a serem adotados em cada âmbito da administração. Entende-se que o potencial da legislação acerca do licenciamento, ainda não foi completamente realizado no sentido da promoção de decisões mais participativas. Nesse sentido, evidencia-se que, em matéria de licenciamento ambiental, ainda estamos fortemente presos ao “paradigma moderno”, no sentido proposto por Pilati. Embora compreenda-se que a norma é condizente, por princípio, com esse novo paradigma, ela não oferece critérios para decisões coletivamente construídas. A coletividade é titular de direitos e tem que aparecer no processo nessas decisões.

Essa nova visão nos mostra que a questão coletiva é um problema concreto para a sobrevivência da sociedade pós-moderna e, sob a ótica da matriz teórica adotada nesta pesquisa, não haveria outro meio de compor essa necessidade, senão redefinindo novas formas de exercício e tutela de direitos, nas quais não se minimize a função dos agentes públicos, porém que permitam repensar sua forma de atuação. Por esse prisma, novos cenários jurídicos, com um conceito renovado acerca da função social da propriedade,

entendida como exercício de direito pelo seu titular coletivo, requer uma forma modificada de atuação, promovendo o equilíbrio institucional entre Estado, indivíduo e da sociedade.

A audiência pública do licenciamento ambiental pode ser um exemplo dessa forma modificada de atuação. Assim, para o exercício efetivo da função social (que ultrapassa, nesse sentido, o plano do poder de política do Estado), as estruturas políticas e jurídicas devem efetivamente resgatar o **coletivo**, mediante procedimentos que viabilizem a participação real e não meramente formal. E que tal participação seja construtiva, eficiente e juridicamente válida.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello da A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental?* Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ACSELRAD, Henri. *Entrevista concedida durante o Seminário sobre a Rio +20: Que desenvolvimento queremos? Em Porto Alegre, 23 de abril de 2012.* Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=V5j25qHhoqo>> . Acesso em jun 2014.

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. *Direito ambiental esquematizado.* 2 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2011.

ARAGÃO, Alexandra. *Direito constitucional do ambiente da União Europeia.* In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens de Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro.* 5 Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. *Princípio da Precaução: manual de instruções.* Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do urbanismo e do Ambiente. Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Ano XI., n.22, 9-58. 02.2008.

BIM, Eduardo Fortunato. *Audiências Públicas.* 1 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

_____. *Licenciamento ambiental.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988, Brasília, 1988.* Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 30 out. 2013.

_____. *Decreto N. 8.243, de 23 de maio de 2014.* Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em 05 jul. 2014.

_____. *Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.* Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 1981. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm>. Acesso em 30 out. 2013.

_____. *Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999.* Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 1999. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em 05 jan. 2015.

_____. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.* Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Brasília, 2001. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em 05 jan. 2015.

_____. *Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em 30 jun. 2014.

CHRISTMANN, Luiza Landerdahl. *Audiência pública ambiental: um instrumento democrático para a gestão compartilhada do risco ambiental*. In: Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 9, n. 9, p. 54-90, jan./jun. 2011.

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 16 jun 2013.

DICIONÁRIO PRIBERAM DA LÍNGUA PORTUGUESA, 2008-2013, Disponível em: <<http://www.priberam.pt/dlpo/%C3%A1gora>> Acesso em 12 dez. 2014.

ESTEVE PARDO, José. *El desconcierto del Leviatán. Política Y Derecho ante las incertidumbres de la ciência*. Revista de Derecho Universidad Católica Del Norte – Año 20, n. 2, 2013. Crítica a obra. Por: Christian Rojas Calderón.

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

GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *O lugar do direito na Protecção do Meio Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2007.

GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: Unesp, 1996.

_____. *Novas regras do método sociológico: uma crítica positiva às sociologias interpretativas*. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 1996.

GOMES, Carla Amado. *Direito ambiental: o ambiente como objeto e os objetos do direito do ambiente*. Curitiba: Juruá, 2010.

_____. *Direito do Ambiente: anotações jurisprudenciais dispersas*. Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_jurisprudencia_final_comisb n.pdf>. Acesso em dez. 2014.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. 3. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998, T. II.

GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Curso de direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LANCHOTTI, Andressa de Oliveira. *Evaluación de impacto ambiental y desarrollo sostenible*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.

LENZI, Cristiano Luis. *Sociologia ambiental: risco e sustentabilidade na modernidade*. Bauru: EDUSC, 2006.

LOPEZ, Tereza Ancona. *Princípio da Precaução e Evolução da Responsabilidade Civil*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

LORENZETTI, Ricardo Luis. *Teoria geral do direito ambiental*. Tradução de Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. Doutrina, jurisprudência, legislação, glossário. 6 ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2007.

MARANDOLA JÚNIOR, Eduardo; HOGAN, Daniel Joseph. *O risco em perspectiva: tendências e abordagens*. GEOSUL: Revista do Departamento de Geociência da Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis: UFSC, v 19, n. 38, jul./dez. 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/13431/12328>>. Acesso em 21 out. 2014.

MENCIO, Mariana. *Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Resolução do Conselho das Cidades n. 25, de 18 de março de 2005*. Disponível em: < http://www.cmc.pr.gov.br/down/pd_resolucao_federal_25-2005.pdf > Acesso em 10 jan. 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA). Disponível em: < <http://www.ibama.gov.br> > Acesso em jan. 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. PROCHNOW, Miriam (Org.). *Barra Grande - A hidrelétrica que não viu a floresta*. Rio do Sul-SC: APREMAVI, 2005. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/_arquivos/prj_mc_247_pub_liv_001_lic.pdf >. Acesso em 16 jan. 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Resolução CONAMA n.1, de 23 de janeiro de 1986*. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília, 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso em 05 jul. 2014.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987*. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, 1990. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>> Acesso em 05 jul. 2014.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Resolução CONAMA n.237, de 19 de dezembro de 1997*. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>> Acesso em 05 jul. 2014.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, processo civil e defesa do ambiente no direito brasileiro*. Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. (p.29). Biblioteca Digital USP. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php>. Acesso em 30 jan. 2014.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. *Direito Administrativo*. 18.ed. São Paulo:Atlas, 2005.

PILATI, José Isaac. *Por uma nova ágora perante o desafio da globalização*. In: Revista jurídica, vol. 1, n.1/2 (jan./ dez.). Blumenau: Universidade Regional de Blumenau, Centro de Ciências Jurídicas, 1997, p. 9-29.

_____. *Propriedade e função social na pós-modernidade*. 3 Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

RECH, Adir Ubaldo. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2010.

SILVA, Vasco Pereira da. *Verde Cor de Direito: lições de Direito do Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2003.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. *O princípio de precaução como critério de avaliação de processos decisórios e políticas públicas ambientais*. In: Revista Internacional de Direito Ambiental. Ano II, n.5 (maio/ago. 2013). Caxias do Sul, RS: Plenum, 2013.

_____. *Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2014.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. *Direito Ambiental e Democracia Deliberativa*. Jundiaí, Paco Editorial: 2013.

_____. *O planejamento do Orçamento Público como Instrumento de Realização dos Direitos Humanos*. In: OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebiades de (Org). *Cultura e Prática dos Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental*. 5 ed. Niterói: Impetus, 2013.

UNECE. United Nations Economic Commission for Europe. *CONVENÇÃO SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO, A PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES E O ACESSO À JUSTIÇA NO DOMÍNIO DO AMBIENTE*. (Convenção de Åarhus). Dinamarca, 25 de Junho de 1998. Disponível em: <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2014.

WEYERMÜLLER, André Rafael. *Precaução com a tecnologia: um desafio para o Direito Ambiental*. In: Revista Direito Ambiental e Sociedade. Caxias do Sul, ano 1, vol. 1, janeiro/julho, 2011.