

Eixo Temático ET-07-003 - Direito Ambiental

## A PARTICIPAÇÃO POPULAR E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA PARAÍBA

Vital José Pessoa Madruga Filho<sup>1\*</sup>, Andrey Augusto Jose Souza da Silva<sup>2</sup>,  
Hélder Formiga Fernandes<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Programa de P[os-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA). Universidade Federal da Paraíba. *Campus* I. João Pessoa-PB. <sup>2</sup>Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Superintendência na Paraíba. João Pessa-PB. \*E-mail: vitalpessoa@bol.com.br.

### RESUMO

O desenvolvimento sustentável exige um novo comportamento das indústrias e empresas que pretendem se instalar em determinada localidade, dotado de sustentabilidade na sua produção e a atenuação dos efeitos decorrentes dos impactos ambientais causados pelas suas atividades. Diante do processo de redemocratização vivenciado pelo Brasil, na década de 80, a participação popular vem sendo valorizada e empoderada junto à administração pública, que vislumbra nas audiências públicas, um hábil instrumento na garantia dessas intervenções sociais. Destarte, o presente trabalho tem por objetivo a forma com que a sociedade intervém em procedimento licenciatório, capaz de gerar significativo impacto ambiental, em especial na Paraíba. Fundamentado em sedimentada pesquisa bibliográfica, observa-se que a participação popular no licenciamento ambiental, torna o procedimento mais transparente e adequado à realidade local, apesar das fragilidades e dificuldades experimentadas nas audiências públicas.

**Palavras-chave:** Política ambiental; Licenciamento Ambiental; Participação Popular.

### INTRODUÇÃO

Em decorrência das externalidades negativas decorrentes do desenvolvimento econômico, depreende-se que o meio ambiente foi abruptamente afetado nos níveis de qualidade ambiental, fazendo com que a humanidade estabelecesse limites às suas próprias ações.

O Relatório de Brundtland e a publicação “Nosso Futuro Comum” são frutos de um aquinhado debate acadêmico, que passou a exigir das empresas comportamento mais sustentável no seu processo produtivo, aliado à práticas capazes de mitigar e atenuar os impactos ambientais.

Por outro lado, tem-se que instituições de fomento respeitadas em todo o mundo, como é o caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BIRD), também passaram a condicionar seus investimentos em empresas que adotasses e exercessem atitudes mais sustentáveis. Nesse sentido, já na década de 1970, a Avaliação de Impacto Ambiental passou a ser instrumento didático e necessário para viabilização de processos de planejamento de vultosos projetos voltados ao desenvolvimento.

Face ao contexto histórico-nacional da época, observa-se que o Brasil saia de um Estado de Exceção (ditadura militar) e iniciava o seu processo de redemocratização, que passou a exigir maior intervenção popular nos processos decisórios, como forma de valorizar os princípios da democracia participativa.

Assim, Donizetti (2011) observa que nos anos 80, o Brasil passou a prestigiar o conceito de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, quando do advento da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.936/1981), da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), a promulgação da Constituição Cidadão, como fora alcinhada em 1988 e as novidades carreadas pelo Código de Defesa e Proteção do Consumidor (Lei nº 8.078/1990). Em

comum, esses diplomas legais possibilitam o manuseio de ações individualizadas em favor da defesa dos interesses coletivos.

Nesse sentido, a audiência pública assume o mister de facilitar o diálogo entre os mais diversos setores da sociedade civil organizada, firmando possíveis decisões baseadas no interesse da população (CÉSAR, 2011). Assim, a fim de contemplar essa visão participativa evidenciada pela nova realidade jurídico-social, e como forma de solidificar mais os ímpetus da Política Ambiental, a Resolução CONAMA nº 01/1986, adveio como ferramenta jurídica pioneira na realização de audiências públicas com ênfase à proteção ambiental, cuja regulamentação foi prevista por força da superveniente Resolução CONAMA nº 09/1987.

Diante da competência concorrente empregada pela Constituição Federal, os Estados poderão estabelecer normas mais restritivas e adaptadas à sua realidade, de sorte que na Paraíba, o licenciamento de empreendimentos que importem em significativos impactos ambientais, deve ser precedido pela apresentação EIA/RIMA, quando então é requerida a realização de audiência pública.

Portanto, o objetivo é elencar os meios que a sociedade dispõe, no Brasil, de intervir em um empreendimento capaz de gerar significativos impactos ambientais, particularmente no Estado da Paraíba, emoldurando as críticas e as principais celeumas atreladas a esse importante instrumento de empoderamento social.

## **MATERIAL E MÉTODOS**

Este trabalho está calcado em pesquisa bibliográfica, que na concepção de Borges (2009), pode ser retratada como o primeiro momento de confecção de uma pesquisa científica, como forma de dialogar com diversos pontos de vista, fazendo apresentar uma visão lúcida e eficiente, em caráter informativo da problemática em estudo.

Para tanto, foram consultados livros, dissertações, teses e publicações em periódicos que versam sobre os seguintes temas: política ambiental, licenciamento ambiental e audiências públicas.

A partir da abordagem dos instrumentos pretendidos, foi desenvolvida uma pesquisa documental, que segundo Oliveira (2007), são materiais que ainda não sofreram uma intervenção analítica, tratando-se, pois, de fontes primárias, como é o caso das leis, decretos e portarias abordados no presente estudo.

## **RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Quando a Política Nacional do Meio Ambiente foi instituída, por força da Lei nº 6.936/1981, ficou estabelecido algumas ferramentas hábeis à defesa e proteção do meio ambiente, quais sejam: padrões de qualidade ambiental; avaliação de impactos ambientais (AIA); licenciamento de atividades potencialmente poluidoras; e o zoneamento ambiental.

Nesse sentir, o CONAMA expediu a Resolução nº 01/1986, que envidou critérios basilares e diretrizes gerais para a promoção da AIA e o desenvolvimento de Estudo de Impacto Ambiental seguido pelo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), enumerando a tipologia dos empreendimentos que demandaria a adoção e apresentação desses instrumentos como requisito obrigatório à obtenção do licenciamento ambiental.

Com o advento da Resolução CONAMA nº. 237/1997, ocorreu sensível alteração normativa nos procedimentos de licenciamento ambiental, ao tempo que coube ao IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), na condição de órgão executor do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), a competência para promover o licenciamento de atividades e empreendimentos com expressivo impacto ambiental de âmbito regional e nacional. Outrossim, o inciso I, do art. 1º, definiu licenciamento ambiental da seguinte forma:

Art. 1º - [...]

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

A licença ambiental pressupõe a ciência e anuência, por parte do Poder Público, de que atividades e empreendimentos potencialmente poluidores e de grande impacto ambiental, satisfazem os requisitos necessários a um funcionamento sustentável das suas operações, sob o prisma ambiental (BRASIL, 2004). Na verdade, a licença ambiental é capaz de dinamizar os setores da administração pública, evidenciada e categorizada por uma estrutura altamente hierarquizada e dadas a relações de poder por demasiadamente desiguais, na concepção de Zhourí et al. (2005).

Nesse pórtico, a Resolução CONAMA nº 237/1997 busca equalizar essas desigualdades, na esperança de empregar eficácia e eficiência às audiências públicas, como forma de assegurar repercussão popular ao EIA/RIMA. Todavia, a instrumentalização dessa importante ferramenta de empoderamento popular (audiência pública), ainda que legítima, na condição manifesta de ser uma modalidade de exercício próprio da democracia participativa, deixa a muito a desejar, uma vez que sua convocação segue critério subjetivo e discricionário do órgão ambiental licenciador e integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, de modo que sua ocorrência depende do interesse, disposição e necessidade do órgão ambiental quanto a sua solicitação e convocação.

As audiências públicas possuem natureza consultiva, como forma de assegurar voz e vez à população local, quando possibilita a intervenção social no processo de tomada de decisão, no momento em que pretensa instalação de empreendimento carreie possíveis danos e impactos ambientais na vida de determinada local, com a finalidade de promover a oitiva dos interesses populares com vistas à garantir os níveis de qualidade ambiental. É preciso ter em mente que os debates não se limitarão a discutir os recursos naturais disponíveis e as condições estéticas do meio ambiente, mas, sobretudo, a valorização da saúde, segurança e bem estar da população envolvida, além do progresso das atividades econômicas e sociais já empreendidas pela população local (ASSUNÇÃO, 2011; BRASIL, 1986).

Nessa esteira, as audiências públicas tornam-se territórios fecundos no procedimento licenciatório, quando permite esclarecer à população interessada o conteúdo do EIA/RIMA, como forma de favorecer o necessário esclarecimento de eventuais dúvidas, e abarcar possíveis críticas e sugestões. Nesse sentido, o art. 2º, da Resolução CONAMA nº 09/1987, estabeleceu o prazo de 45 dias para o requerimento de audiência pública, contados a partir da data do recebimento do RIMA, vejamos:

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.

Dessa forma, sabe-se que a intervenção popular no procedimento licenciatório é extremamente importante para conferir legitimidade e eficácia do pretense empreendimento. Na visão de Machado (2004), as audiências públicas exercem uma função de mão dupla, na medida em que o órgão ambiental licenciador está vinculado ao dever de prestar informações ao público, enquanto este repassa informações à Administração Pública.

Conforme exigência contida na Resolução *suso* mencionada, as audiências públicas deverão sediar-se em local público e acessível a todos os que se mostrem interessados, podendo ocorrer em várias localidades, sempre que necessário e o porte do empreendimento reclame por mais debates, de sorte que as discussões travadas em sede de audiências públicas, deverão ser

levadas a cabo junto ao parecer final, motivando-o quanto à aprovação ou não do projeto submetido ao licenciamento.

Na Paraíba, o licenciamento ambiental é conduzido pela Superintendência de Administração do Meio Ambiente (SUDEMA), e as audiências públicas realizadas no âmbito dos procedimentos administrativos decorrem do comando normativo emitido pela Portaria SUDEMA/DS nº 071/2011, que fixa obrigatoriedade à realização de audiências públicas, sempre que se requisitar o EIA/RIMA, gizando por fim que a inobservância da participação popular, quedará na nulidade do feito administrativo. Tal particularidade se complementa as disposições constantes na Resolução CONAMA nº 237/1987.

Acerca dos destaques que se deve conferir à Resolução CONAMA nº 237/1987, tem-se que pessoas que demonstrem pertinente interesse e entidades civis podem requerer a realização de audiências públicas.

Diversos autores corroboram com a imprescindibilidade desse tipo de audiência, com vistas ao aprimoramento desse importante exercício de cidadania, além de viabilizar a devida legitimidade das decisões da Administração Pública, auxiliando na sua motivação, na esperança de conduzir o Poder Público a decisões de maior aceitação consensual (MOREIRA NETO, 2001; MACIEL, 2001; ROCHA, 2008; ASSUNÇÃO, 2011; MIRANDA, 2013). Para Moreira Neto (2001), a ocorrência de audiência pública apresenta múltiplas vantagens, adaptadas na Tabela 1.

**Tabela 1.** Vantagens da Audiência Pública.

1. Evidencia a intenção da Administração Pública de produzir a melhor decisão;
2. Galvaniza o consenso em reforço da decisão que vier a ser tomada;
3. Manifesta o cuidado com a transparência dos processos administrativos;
4. Renova permanentemente o diálogo entre agentes eleitos e seus eleitores;
5. Presença de um forte conteúdo pedagógico, como técnica social de acesso ao poder e ao exercício do poder.

Fonte: Moreira Neto (2001, p. 211).

Por outro lado, há de se falar nos autores que tecem consideráveis críticas à intervenção popular no procedimento de licenciamento ambiental, sob a alegação de diversas falhas de cunho processual e material, tais como: falta de divulgação, dificuldade de acesso, poucos esclarecimentos e debate frágil (SIQUEIRA, 2008; ZHOURI et al., 2008; AGRA, 2010).

Segundo Agra (2010), há uma precarização dos debates pontificados nas audiências públicas, a iniciar pelo conteúdo constante no Relatório de Impacto Ambiental oferecido à população, dotado de uma abordagem muito superficial das questões que aludem ao interesse social.

Além do mais, o mesmo autor salienta as latentes diferenças das condições das pessoas e demais representantes dos organismos e entidades que participam da audiência pública, sem falar do fator tendencioso e do pouco espaço de tempo que se reserva ao estabelecimento das discussões.

Para a realização do presente estudo, a SUDEMA foi consultada, a fim de subsidiar os dados referentes ao número de audiências sediadas na Paraíba, de sorte que de 2015 até os dias atuais, apenas quatro audiências públicas foram realizadas, o que demonstra um inexpressível número de atividades empreendidas no Estado da Paraíba.

Por fim, é de se observar que a realização das audiências públicas não possui eficácia vinculatória absoluta, de modo que, as deliberações suscitadas no momento da reunião não são dotadas de caráter decisório, o que denota a precariedade desta prática, que apesar de possuir matriz nos mais nobres interesses democráticos, na prática, é incapaz de vincular a decisão da população sobre a viabilidade ou não de determinado empreendimento.

## CONCLUSÕES

Conforme restou sobejamente demonstrado, a audiência pública é uma importante ferramenta para a viabilização do licenciamento ambiental, tornando o procedimento mais transparente e coerente com a realidade de determinada localidade. No entanto, é possível detectar alguns vícios e fragilidades, especialmente no que diz respeito a efetiva participação da comunidade, que apresenta dificuldades em obter informações relativas ao projeto submetido à análise do que será decidido.

Desse modo, é de bom alvitre recomendar-se a realização de um minucioso trabalho de tomada de consciência e de relações públicas junto à comunidade do entorno a ser consultada, como forma de auxiliar no esclarecimento mais abrangente do EIA/RIMA, o que deveria ser assumido como forma de uma pré-audiência.

## REFERÊNCIAS

AGRA FILHO, S. S. **Conflitos ambientais e os instrumentos da política nacional de meio ambiente**. Desenvolvimento e conflitos ambientais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

ASSUNÇÃO, L. O. A participação popular nas audiências públicas para licenciamento. **Revista Científica do Curso de Direito do CEAP**, v. 1, p. 1-9, 2011.

BAPTISTA, B. G. L. **Oralidade no Direito Administrativo**: licenciamento ambiental e audiência pública. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, 29 de junho de 1965.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2004.

BORGES, L. A. C.; REZENDE, J. L. P.; COELHO JÚNIOR, L. M. Áreas de Proteção Ambiental no Interior de Propriedades Rurais - APP e RL. In: Congresso Internacional de Direito Ambiental, 2009, São Paulo. Direito Ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009. v. 2. p. 397-412.

CÉSAR, J. B. M. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. **Revista Mestrado em Direito**, v. 5, n. 2, p. 356-384, 2011.

DONIZETE, E. Entrevista processo coletivo. **Carta Forense**. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/processo-coletivo/6436>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MACIEL, C. V. **A Importância da Participação da Sociedade nos Processos de Licenciamento Ambiental**. Disponível em <<http://www.faroljuridico.com.br/art.ambiental.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente**, São Paulo: RT, 2000.

MIRANDA, C. G. S.. A participação popular como instrumento de legitimidade do procedimento de licenciamento ambiental. **Âmbito Jurídico**, v. 16, n. 115, 2013. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13145](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13145)>. Acesso em: 14 jul. 2018.

MOREIRA NETO, D. F. **Mutações do Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ROCHA, L. L. **Participação social**: a efetividade das audiências públicas em processos de licenciamento ambiental em Minas Gerais. 2008.

SIQUEIRA, L. C. Política ambiental para quem? **Ambiente & Sociedade**, v. 11, n. 2, p. 425-437, 2008.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PAIVA, A. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. (Orgs.). **A insustentável leveza da política ambiental**: desenvolvimento e conflitos socioambientais, Belo Horizonte: Autêntica, 2005.