



Universidade de Brasília
Curso de Gestão de Políticas Públicas

SILVIA YUNTA ORTEGA

**A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO
PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA
POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE**

Brasília – DF

2015

SILVIA YUNTA ORTEGA

**A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO
PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA
POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE**

Relatório de pesquisa a ser
apresentado como trabalho de
conclusão da disciplina de “Residência
em Políticas Públicas”.

Professor Orientador: Luiz Fernando
Macedo Bessa

Brasília – DF

2015

*"Los cambios no nos gustan, los tenemos,
no podemos evitar que lleguen;
o nos adaptamos al cambio, o nos quedamos atrás.
Duele crecer, y quien diga que no, miente.
Pero una cosa es cierta, a veces cuanto más cambian las cosas,
más permanecen como siempre y, a veces,
los cambios son buenos,
a veces los cambios representan todo"*

A. G.

Agradeço:

- ❖ Aos meus pais, Gloria Ortega Redondo e Federico Yunta Fernández, pelo apoio, amor e paciência dispensados em mim, principalmente nesses últimos anos desde tão longe.

- ❖ Aos meus avós paternos (in memoriam) e aos meus avós maternos (in memoria) pelos exemplos de vida e sabedoria.

- ❖ A Leandro Gouveia Arruda pelo seu amor, apoio incondicional e incentivo.

- ❖ À colaboração do IBAMA, as pessoas que ajudaram e auxiliaram com informações para que pudesse realizar meu trabalho de conclusão do curso, em especial a Aline Carvalho.

- ❖ Ao meu orientador, Luiz Fernando Macedo Bessa, pelo apoio e incentivo.

RESUMO

A participação pública na Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é amplamente reconhecida como um elemento fundamental no processo de Licenciamento Ambiental. O presente trabalho analisa esse processo e os mecanismos que hoje existem a fim de permitir uma participação social direta e mais ativa. Foi realizada uma imersão parcial na DILIC (Diretoria de Licenciamento Ambiental) do IBAMA, mais concretamente na Coordenação de Portos, Aeroportos e Hidrovias e na Coordenação de Energia Hidrelétrica. Essa imersão se constituiu em observação participante, entrevistas, pesquisas documentais e bibliográficas. O objetivo deste trabalho é destacar o papel da sociedade no envolvimento e na participação do processo de Avaliação de Impacto Ambiental, em especial nas audiências públicas. Para isso, apresentam-se as etapas e atividades do processo de AIA, identificando aquelas nas quais a participação pública é viável e necessária. É analisado o sistema de licenciamento ambiental brasileiro, em âmbito federal – de competência do IBAMA, especialmente os aspectos relacionados à legislação e às regulamentações, à estrutura institucional, e à prática da AIA no país. Como ponto auge do trabalho, estuda-se a importância das Audiências Públicas como ferramenta formal de participação da sociedade. Analisando algumas das audiências públicas realizadas no âmbito do Ibama, avalia-se que, apesar das falhas existentes, e de sua efetividade abaixo do desejado, elas se tornaram um importante e principal meio de envolvimento da sociedade no processo de licenciamento ambiental.

Palavras-chave: Avaliação de Impacto Ambiental, participação pública, Audiência Pública, sistema brasileiro de AIA.

SUMÁRIO

Lista de siglas	7
1 Introdução	9
2 Referencial Teórico.....	14
2.1 Avaliação do Impacto Ambiental	14
2.2 Participação social	17
3 Procedimentos Metodológicos.....	20
4 Diagnóstico da Política Pública	22
4.1 Licenciamento Ambiental e o processo da AIA no IBAMA.....	22
4.2 O papel dos atores envolvidos	27
4.3 O envolvimento e a participação pública na AIA: Mecanismos de participação pública propostos no Brasil	31
5 Considerações Finais	38
Referências	41
Anexo 1: Organogramas	45
Anexo 2: Questionário.....	46
Anexo 3: Resoluções CONAMA	47

Lista de siglas

AAE – Avaliação Ambiental Estratégica ACP – Ação Civil Pública

AHP – *Analytic Hierarchy Process*

AIA – Avaliação de Impacto Ambiental

ANA – Agência Nacional de Águas

ARA - Avaliação de Risco Ambiental

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Mundial

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

CONDEMA - Conselhos Municipais de Meio Ambiente

CONSEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente

DER – Departamento de Estradas de Rodagem

DM - Departamentos Municipais de Meio Ambiente

DPU – Defensoria Pública da União

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

FATMA – Fundação do Meio Ambiente

FLORAM – Fundação Municipal de Meio Ambiente

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

LP ou LAP – Licença Prévia ou Licença Ambiental Prévia

LI ou LAI – Licença de Instalação ou Licença Ambiental de Instalação

LO ou LAO – Licença de Operação ou Licença Ambiental de Operação

MMA – Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal

MPF – Ministério Público Federal

NEPA – National Environmental Policy Act

OEMA – Órgão Estadual de Meio Ambiente

OECD – *Organization for Economic Cooperation and Development*

PBA – Plano Básico Ambiental PCA - Plano de Controle Ambiental

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

RCA - Relatório de Controle Ambiental

RIAM – *Rapid Impact Assessment Matrix*

RIMA – Relatório de Impacto no Meio Ambiente

SEMA – Secretaria Estadual de Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SM - Secretarias Municipais de Meio Ambiente SUSP – Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos

UHE – Usinas Hidrelétricas

1 Introdução

O aumento da preocupação com as questões ambientais, observado principalmente a partir da década de 1970, incluiu na rotina das administrações públicas e privadas a necessidade de uma gestão ambiental eficaz com o foco no desenvolvimento sustentável. Nesta rotina, a descentralização e a democratização das decisões em torno das questões ambientais são fundamentais para garantir legitimidade à política de meio ambiente.

As crescentes atividades socioeconômicas no Brasil, e a existência de um patrimônio natural em termos mundiais, que inclui a maior porção de floresta tropical, o maior manancial hídrico e cerca de 20% do total de espécies hoje existentes (Pagnoccheschi & Bernardo, 2006), têm levado à necessidade de se aplicar significativas intervenções e correções a fim de manter a preservação ambiental. As atividades humanas requerem cada vez mais a utilização de recursos naturais, conforme ocorre o desenvolvimento e o crescimento demográfico de nossa população. Por causa dessa situação crescente de exploração do meio ambiente, o Poder Público deve atuar muitas vezes como mediador, outras como controlador das intervenções humanas, e até mesmo como licenciador.

No Brasil, o marco inicial da política ambiental brasileira se deu a partir dos anos 70, durante os governos militares, em um contexto da repercussão da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em 1972 em Estocolmo. Esse evento tornou explícitas as ligações entre desenvolvimento e meio ambiente, bem como se tornou símbolo do primeiro grande movimento de negociações para lidar com o agravamento das conseqüências ambientais e humanas do modelo baseado na busca de crescimento material ilimitado. Isso redundou na criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), em 1973, primeiro órgão federal, ligado diretamente à Presidência da República, com autoridade específica para tratar das questões ambientais¹.

A trajetória da SEMA incluiu alguns ajustes institucionais de nível ministerial², sem

¹ Além da SEMA que tratava principalmente da questão da poluição urbana, atuavam também na área ambiental O Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) a Superintendência de Desenvolvimento da Borracha a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca, entre outros

² Em 1985 a SEMA passou a compor a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, quadro que manteve-se inalterado até 1989 quando é integrada a outras instituições da área ambiental para formar o Instituto Brasileiro do meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA.

contudo, alterar significativamente o trato da questão ambiental do país. Durante sua existência destacaram-se alguns eventos importantes como a discussão, aprovação e promulgação da Lei Nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981, da Política Nacional de Meio Ambiente. Essa Lei instituiu o SISNAMA, -Sistema Nacional de Meio Ambiente-, que visou harmonizar o desenvolvimento socioeconômico e o meio ambiente, mediante a adoção de condições para o desenvolvimento sustentável, ou seja, explorando os recursos naturais conscientemente, de acordo com os interesses da segurança nacional, garantindo a proteção da dignidade da vida humana. Posteriormente, a Constituição da República confirma esse entendimento, ao dedicar um capítulo ao meio ambiente. O SISNAMA está constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental e possui a seguinte estrutura:

Quadro 1: Estrutura do SISNAMA

Conselho do Governo: Órgão Superior	
CONAMA: Órgão Consultivo e Deliberativo	
Ministério de Meio Ambiente: Órgão Central	
Entidades Estaduais: Órgão Setoriais	Entidades Municipais: Órgãos Locais

Fonte: Brasil, Ministério do Meio Ambiente, 2015

Com a Lei nº 6.938/81, o país passou a ter formalmente uma Política Nacional do Meio Ambiente, um marco legal a ser desenvolvido pelos entes federativos para todas as políticas públicas de meio ambiente. Anteriormente a isso, cada Estado ou Município tinha autonomia para escolher as suas diretrizes políticas em relação ao meio ambiente de forma independente, embora na prática poucos realmente demonstrassem interesse pelo assunto.

A partir desse momento, começou a ocorrer uma integração e uma harmonização dessas políticas tendo como base os objetivos e as diretrizes estabelecidas na referida lei pela União. Um ponto importante foi a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente, um sistema administrativo de coordenação de políticas públicas de meio ambiente envolvendo os três níveis da federação que tem como objetivo dar concretude à Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981).

A Lei nº 6.938/81 dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e institui o

Sistema Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formação e aplicação, e de outras providências. Essa é a mais importante norma ambiental depois da Constituição Federal de 1988, visto que traçou toda a sistemática das políticas públicas brasileiras para o meio ambiente. Essa lei definiu conceitos básicos como o de meio ambiente³, de degradação⁴ e de poluição⁵ e determinou as finalidades, diretrizes e ferramentas, além de ter definido a teoria da responsabilidade. Sendo assim, por Política Nacional do Meio Ambiente se compreende as diretrizes gerais estabelecidas por lei que têm o objetivo de harmonizar e de integrar as políticas públicas de meio ambiente dos entes federativos, tornando-as mais efetivas e eficazes (BRASIL, 1981).

Um dos instrumentos de gestão da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, que estabelece limites para o exercício de atividades com potencial para causar impacto é o **licenciamento ambiental**. Foi por isso, que o Instituto Brasileiro do Meio ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), órgão encarregado de promover o Licenciamento ambiental, nas atribuições federais, de acordo com a Lei n. 11.516/2007, foi escolhido para a realização da imersão.

O IBAMA é o órgão principal na execução da Política Nacional de Meio Ambiente e tem como principais atribuições exercer o poder de polícia ambiental; executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental; e executar as ações supletivas de competência da União de conformidade com a legislação ambiental vigente (IBAMA, 1995). É uma autarquia federal (entidade da Administração Pública Indireta), de direito público e vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Foi criada pela Lei n. 7.735/89, regulamentada

³ A Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981 (art. 3o, I), define meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e bio- lógica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

⁴ A degradação ambiental é o processo pela qual se tem uma redução dos potenciais recursos renováveis provocada por uma combinação de agentes agindo sobre o ambiente em questão.

Fonte: PORTAL EDUCAÇÃO

⁵ A definição de poluição conforme a Lei n.º 6.938/81 é a "degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem desfavoravelmente a biota; afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos"

pelo Decreto n. 97.946, de 11 de julho de 1989.

No Brasil, a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras compõem as ferramentas para a execução de Política Nacional de Meio Ambiente.

A Avaliação do Impacto Ambiental (AIA) é ainda matéria constitucional, e que determina a realização de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação no país de obras ou atividades potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente (BRASIL, 1988). A AIA é um instrumento, descrito na PNMA/81, exigido no processo de licenciamento ambiental com objetivo de antever as conseqüências futuras das decisões humanas na atualidade. É utilizada para descrever os impactos ambientais decorrentes de projetos de engenharia, de obras ou atividades humanas quaisquer, incluídos tanto os impactos causados pelos processos produtivos, como aqueles decorrentes dos produtos de atividade.

O papel do Estado em relação as questões ambientais tem sido objeto de reflexão de muitos pensadores, gestores públicos e acadêmicos, a igual que a questão da participação social na gestão ambiental. Desde o ponto de vista legal, essas preocupações levantadas antes estão expressas na Constituição Federal promulgada em 1988, em seu Capítulo VI, Art. 225:

“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”

A preocupação com a regulação do uso dos recursos naturais, e a publicidade das ações potencialmente causadoras de danos ambientais, já se fazia presente nas Resoluções 001 de 23 de janeiro de 1986 e 009, de 03 de dezembro de 1987 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama. A sua inserção no texto constitucional aponta uma tentativa de se criar mecanismos que deem transparência aos processos de licenciamento e viabilizem a participação dos cidadãos nas decisões que possam vir a afetar o meio ambiente e, conseqüentemente, a sua qualidade de vida.

As possibilidades de participação que estão colocadas para os cidadãos, passam pela discussão do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) nas Audiências públicas, quando essas ocorrem.

Esta pesquisa aborda a Avaliação de Impacto Ambiental, onde a participação dos atores (entre eles os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente, IBAMA, organizações não governamentais, comunidades) é considerada um fator fundamental para se promover um processo eficiente e justo.

Porém, a participação pública na AIA parece ser incipiente em vários lugares do mundo. Um dos aspectos que ainda precisa ser melhorado diz respeito à informação sobre como promover uma participação pública eficaz, na qual os atores (empreendedores, comunidades, órgãos ambientais, ONGs) possam atuar para que os benefícios da participação pública sejam plenamente alcançados. Portanto, a questão principal formulada por esta pesquisa é: **Em que medida a participação social torna o processo de avaliação do impacto ambiental mais efetivo?**

Esta pesquisa buscou descrever o quadro atual e apontar soluções para a maior efetividade da AIA por meio da participação social, mostrando a importância do envolvimento e da participação pública para a melhora do processo de AIA. Como objetivo geral, tratou-se de averiguar se a participação social, como processo de avaliação do impacto ambiental, tem contribuído para que o licenciamento ambiental alcance sua efetividade. Portanto, para que seja possível responder a essa questão foram determinados uma série de objetivos específicos, que orientaram o caminho para traçar a análise:

- Descrever as etapas e atividades do processo de AIA, identificando aquelas onde a participação pública é viável e necessária;
- Descrever a prática do sistema brasileiro de Avaliação de Impacto Ambiental;
- Identificar se são utilizados meios para envolver a sociedade desde o início do processo de AIA;
- Investigar se há participação social no processo de AIA, quem são os atores participantes e sua efetividade.

2 Referencial Teórico

Com a finalidade de entender melhor o tema de estudo, é necessário estabelecer uma breve discussão teórica sobre alguns conceitos objetos desta pesquisa.

2.1 Avaliação do Impacto Ambiental

Em 1981, segundo Monosowski (1989), iniciou-se uma nova fase para a política ambiental brasileira, com a criação da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei no 6.938/81) e com sua regulamentação em julho de 1983. Os objetivos nacionais relativos à questão ambiental são determinados procurando-se levar em consideração as desigualdades e especificidades regionais e propondo novos instrumentos técnicos e institucionais, de acordo com o que está exposto no artigo 2º da Lei.

A Lei da PNMA, segundo Machado (2000), congregou os princípios ambientais, tomando o cargo de supervisionar e formular as regras gerais da política ambiental a âmbito nacional.

Como instrumento da PNMA, a Avaliação do Impacto Ambiental tem caráter preventivo, precisa garantir que o projeto de estudo seja previamente examinado para evitar causar danos ambientais, e que o potencial dano seja levado em consideração para o processo de aprovação de licença ambiental (BRASIL, 1981). Os procedimentos devem assegurar a adoção de medidas de proteção em caso de aprovação para implantação do empreendimento.

Existem alguns autores que debatem sobre a visão do processo da AIA e suas etapas, já que ela podem sofrer diferenças e variações dependendo de cada país e sua estrutura jurisdicional, segundo Sadler (1996). Contudo, adiante no seguinte quadro, se mostra o processo com as etapas e atividades generalizadas:

Quadro 2: Etapas da AIA

1. Avaliação preliminar	- Etapa de Triagem: analisar se a proposta de desenvolvimento deve ou não estar sujeita à AIA, e em caso positivo, definir nível de detalhe.
	- Definição do Escopo: preparar os Termos de Referência depois de identificar as questões e impactos que necessitam ser tratados.

2. Avaliação detalhada	- Estudos de base: recolher a informação necessária sobre aspectos físicos, biológicos e socioeconômicos do empreendimento.
	- Análise dos impactos potenciais do projeto: identificar, prever e avaliar a magnitude deles.
	- Mitigação: especificar medidas necessárias para reduzir ou compensar impactos adversos.
	- Realização do relatório de impacto ambiental: documentar os impactos, as medidas mitigadoras apresentadas, a significância dos efeitos, as preocupações do público interessado e das comunidades afetadas pela proposta.
	- Revisão do relatório de impacto ambiental: para assegurar que contém a informação requerida para a tomada de decisão.
	- Tomada de decisão: aprovar ou recusar a proposta e estabelecer os termos e condições para sua implementação.
3. Acompanhamento	- Monitoramento: conferir se as ações estão em conformidade com os termos e condições estabelecidos, se os impactos estão dentro dos limites previstos e a efetividade da mitigação dos impactos.
	- Realização da Auditoria: documentar os resultados, tentar melhorar a AIA e o planejamento do projeto.

Fonte: Sadler (1996)

Como diz Canter (1996), a AIA pode ser definida como “uma identificação e avaliação sistemática dos potenciais impactos de projetos, planos, programas ou políticas, relativos aos componentes físico-químico, biológico, cultural e socioeconômico do meio ambiente”.

Ribeiro (2014) apresenta de forma geral as principais tendências e inovações da AIA nas últimas décadas:

- **Antes de 1970:** Revisão de projetos baseados em estudos econômicos e de engenharia, (Pré-EIA) com limitada consideração de consequências ambientais.

- **Entre 1970-1975:** Introdução da AIA, enfocando principalmente a identificação, predição e mitigação dos efeitos biofísicos. Oportunidades para participação pública.
- **Entre 1975- 1980:** Avaliação Ambiental Multidimensional, incorporando avaliação dos impactos sociais e análises dos riscos. Participação pública forma parte integral. Maior ênfase na justificativa e nas alternativas de projeto.
- **Entre 1980- 1985:** Esforços para ampliar o uso das AIAs de projetos em políticas de planejamento. Desenvolvimento metodológico de ações de monitoramento.
- **Entre 1985 – 1990:** Marcos científicos e institucionais de AIA começam a ser repensados sob o paradigma da sustentabilidade. Ampliam-se preocupações com impactos regionais e cumulativos.
- **A partir de 2000:** Avaliação de impacto à saúde (AIS), recomendada pela organização Mundial da Saúde (OMS), torna-se rotina em países desenvolvidos e começa a ser exigida pelo banco Mundial para países emergentes.

No final, deve-se compreender a AIA como um ferramenta de planejamento, segundo Sánchez (1995), ou seja, uma atividade cuja finalidade é identificar, antecipar e interpretar as consequências de uma determinada ação do ser humano sobre o meio ambiente. A AIA, ao mesmo tempo, pode-se considerar como um processo que se introduz no âmbito das políticas públicas.

Nesse sentido, ela se caracteriza por um conjunto de procedimentos que englobam:

- a seleção de ações ou projetos que devem ser submetidos à AIA;
- a elaboração de termos de referência;
- a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o consequente Relatório de Impacto Ambiental (RIMA);
- a revisão técnica do EIA/RIMA realizada pelo órgão ambiental;
- a Audiência Pública;
- a decisão quanto à aprovação do empreendimento;
- o plano de monitoramento; e
- as auditorias ambientais periódicas.

De acordo com Carpenter (1999), a experiência com a efetividade da AIA mostra uma hierarquia de informação essencial.

O UNEP (1996), estabeleceu que é necessário utilizar uma abordagem lógica e sistemática para depurar a lista de impactos que requer uma investigação detalhada, e para assegurar a identificação de todas as causas prováveis dos impactos e suas interações.

A avaliação dos impactos refere-se à importância desses, ou seja, à ponderação do grau de significância de um impacto em relação ao fator ambiental afetado e a outros impactos. A importância de um impacto significa sua resposta social, isto é, o quanto ele é importante para a qualidade de vida do grupo social afetado e para os demais, dependendo de um julgamento de valor. O grau de importância estabelecido pelos técnicos que executam os estudos certamente será diferente dos atribuídos pelos tomadores de decisão e pelos representantes da comunidade. Por isso, é necessária a criação de condições para o envolvimento de todos os participantes do processo nesta atividade, especialmente os grupos sociais afetados pelo projeto (Wathern, 1988 apud Baasch, 1995).

2.2 Participação social

A participação da sociedade no processo decisório estatal tem chamado a atenção de muitos teóricos nos últimos anos. Principalmente no que se refere a políticas ambientais, existem inúmeros conceitos na literatura.

Para Eversole (2003), normalmente fazemos referência a participação social, quando os beneficiários de políticas públicas se submergem em processos de desenvolvimento local, passando assim a resultar cidadãos ativos e não-passivos. Segundo Carvalho (1998), normalmente a participação social se refere à instalação de espaços que geram interfaces entre o Estado e a sociedade na gestão de interesses coletivos, sendo esse um dos pilares do processo de estabelecimento da democracia. Mas a participação só passa a ser institucionalizada dentro dos marcos da democracia representativa a partir de 1990, junto com a Constituição de 1988, no quadro de um novo marco político. Passando a ser a participação, um referencial da extensão do acesso de setores populares, dentro da perspectiva do desenvolvimento social, de maior eficiência na execução de políticas públicas e do fortalecimento de mecanismos democráticos.

Para Lima & Pato (2006, p.4), o processo de participação pública, pode ser “qualquer processo que envolva o público na resolução de problemas e na tomada de decisão e que utilize as contribuições do público para melhorar as decisões”. Portanto, entendemos a participação pública, nesse sentido, como um processo de interação no encaminhamento dos interesses públicos de todos os atores envolvidos, dentro de um cenário de um Estado de Direito, que tem por objetivo melhorar o processo de tomada de decisão e a gestão.

Muitas vezes se fala, que a cultura brasileira não tem caráter participativo aguçado, mas por outro lado, podemos dizer que é uma cultura que admite a reivindicação de participação direta e de controle social (CARVALHO, 1998). No Brasil, como em qualquer outro país, podemos observar diversas formas e distintos formatos organizativos de assumir a participação como: mobilizações, movimentos populares, sindicatos, partidos, conselhos municipais, ONGs, orçamentos participativos, fóruns, entidades profissionais (CARVALHO, 1993, TENÓRIO, 2004).

Os principais canais criados recentemente no Brasil para a participação social, além das experiências de orçamento participativo, foram os diferentes conselhos gestores de políticas públicas, principalmente nas áreas de saúde, educação, assistência social, cultura e meio ambiente.

Para averiguar o papel que a sociedade tem desempenhado no processo de AIA como instrumento de controle de danos ambientais, e também, no fortalecimento do licenciamento ambiental, se tomaram como referência alguns autores. A AIA apresenta características, que segundo Burszty (1994, p.45) “permite associar as preocupações ambientais às estratégias do desenvolvimento social e econômico”, se constituindo “num importante meio de aplicação de uma política preventiva numa perspectiva de curto, médio e longo prazos”. A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) pode ser definida como uma série de métodos legais, institucionais e técnico-científicos, cujo objetivo é caracterizar e distinguir impactos potenciais no montagem futuro de um empreendimento, é dizer, antever a magnitude e a importância desses impactos (BITAR & ORTEGA, 1998).

Segundo Bishop (1975), nas etapas do processo do AIA, a participação da sociedade possui muitas finalidades, como podem ser: (a) ordenar, propagar e educar; (b) avaliar as soluções apresentadas pelas comunidades afetadas; (c) encontrar os recursos ambientais mais importantes para a comunidade; (d) criar ideias e resolver os problemas; (e) identificar os problemas e necessidades ambientais; (f) verificar as opiniões do público; e (g) resolver conflitos por consenso.

Portanto, podemos dizer que a participação foi idealizada para ser implementada em diversas etapas, começando na criação do projeto e se expandem até o acompanhamento e monitoramento dos impactos resultantes da implementação dos empreendimentos e atividades (BURSZTYN, 1994). Em algumas etapas do processo da AIA estão previstas a participação da sociedade, para que a mesma tome conhecimento prévio das propostas e suas alternativas, bem como dos prováveis impactos sociais, econômicos e ambientais que poderão ocorrer em um determinado território (área ou região). Nessas etapas os indivíduos são informados dos processos e mecanismos, por meio dos quais a agência ambiental toma decisão quanto à concessão ou não da licença ambiental e podem expressar seus posicionamentos.

3 Procedimentos Metodológicos

Este trabalho tem uma natureza qualitativa, devido à utilização de diversos métodos e instrumentos para a coleta de dados, tendo como objetivo averiguar se a participação da sociedade (em todas suas formas) tem contribuído para que o processo de avaliação do impacto ambiental alcance sua efetividade.

Segundo Marshall e Rossman (1989), na pesquisa qualitativa as questões e problemas de pesquisa vêm de observações, dilemas e questões do mundo real. Este tipo de pesquisa responde a questões muito particulares, preocupando-se com um nível de realidade que não pode ser quantificado (Minayo, 1997). Para Patton (1986), o modelo qualitativo é realista e o pesquisador não tenta manipular o cenário de pesquisa, o qual pode consistir em um evento, relação ou interação de ocorrência natural. Os pesquisadores que usam o método qualitativo esforçam-se para entender fenômenos e situações como um todo.

Para isso, foi realizado um estudo dentro da organização encarregada pela execução da Política de Meio Ambiente, na Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA).

Nessa etapa do trabalho, o foco esteve na observação participante, tornando o pesquisador parte do grupo observado, interagindo por longos períodos com os sujeitos; buscando partilhar o seu cotidiano para sentir o que significa estar naquela situação (SCHUTZ, 1976). A observação participante ocorreu na DILIC (Diretoria de Licenciamento Ambiental), mais concretamente na Coordenação de Portos, Aeroportos e Hidrovias e na Coordenação de Energia Hidrelétrica. Foram escolhidas somente essas coordenações porque o tempo da imersão é curto para poder se aprofundar em todas as demais. Contudo, o funcionamento do licenciamento não tem variação de uma coordenação para outra.

A imersão se iniciou no começo de setembro e foi finalizada em meados de outubro, onde foram realizadas conversas informais e análise documental. Durante este tempo de pesquisa de campo houve um registro das atividades por meio de 5 (cinco) diários de campo.

Uma pesquisa bibliográfica se sucedeu antes e após a imersão, com o intuito de orientar a discussão proposta neste trabalho, a partir do referencial teórico. Segundo Gil, a pesquisa bibliográfica é realizada a partir de material já elaborado, ou seja, com base em artigos científicos, livros, teses e dissertações (GIL, 2008). Neste trabalho, a pesquisa bibliográfica foi realizada de forma a subsidiar as análises dos dados primários e secundários.

O trabalho foi construído em função dos objetivos apresentados. São esses objetivos: (i) obter informações sobre as iniciativas anteriores em termos de descrever a prática do sistema brasileiro de Avaliação de Impacto Ambiental, e (ii) identificar se são utilizados meios para envolver a sociedade desde o início do processo, em que também foi desdobrada uma pesquisa documental. Essa pesquisa, de acordo com Gil (GIL, 2008), é desenvolvida com base em textos não científicos, mas que podem trazer informações relevantes para o trabalho a ser elaborado. Desta forma, a pesquisa documental realizada teve como base documentos retirados em sites oficiais e do próprio órgão da imersão, junto a artigos de jornais, livros, e diretrizes internacionais sobre AIA, com destaque para as diretrizes fornecidas pelo Programa para o Meio Ambiente das Nações Unidas (United Nations Environmental Programme – UNEP) e European Commission.

Foram ainda utilizados como pesquisa documental dois casos das coordenações em que estive em imersão, que assim foram escolhidos por se tratarem de processos com elevada participação social. Toda a documentação digitalizada, de ambos casos, armazenada nas dependências do IBAMA, me foi transmitida por meio de dois CD's. O primeiro, da Coordenação de Energia Elétrica, é o processo 02001.000337/2008-06, referente ao empreendimento UHE Santo Antonio (Rio Jari) – Laranjal do Jari/AP – Almerim/PA. Trata-se da construção de uma usina hidrelétrica na divisa dos estados do Amapá e Pará, abrangendo, em especial, as cidades de Laranjal do Jari e Almerim. O segundo, da Coordenação de Portos, Aeroportos e Hidrovias, é o processo 02001.003031/2009-84, referente ao empreendimento Porto Sul – Bahia. Relaciona-se à construção de um porto no município de Ilhéus/BA e de seus meios de acesso, como rodovias e ferrovias.

Para complementar os dados e informações obtidos por meio do levantamento de dados secundários na pesquisa de campo, foram realizadas também entrevistas semiestruturadas. Esse tipo de entrevista tem como características questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa e dá frutos a novas hipóteses surgidas a partir das respostas dos informantes (Triviños, 1987 p. 146). Triviños (1987) afirma que essa entrevista favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade. Sendo assim, o foco principal é colocado pelo investigador-entrevistador.

Foram entrevistadas três pessoas seguindo o roteiro anexado ao final do trabalho (ANEXO 2), todos analistas da DILIC, sendo duas da Coordenação de Portos, Aeroportos e Hidrovias e uma da Coordenação de Energia Hidrelétrica.

4 Diagnóstico da Política Pública

Com o intuito de demonstrar como realmente acontece a participação pública nos processos de licenciamento ambiental, no tópico 4.1 serão abordados todos as fases pelo qual o licenciamento deve passar até ser concluído e os aspectos principais da AIA. No tópico 4.2, serão descritos os principais atores participantes do processo como um todo. No tópico 4.3, será iniciada a abordagem da participação pública na AIA tema principal desse trabalho. Nessa etapa, serão expostos os resultados que obtive por meio das pesquisas documentais e entrevistas que foram realizadas durante a imersão no órgão.

4.1 Licenciamento Ambiental e o processo da AIA no IBAMA

Nesse contexto, são apresentadas as diretrizes que vêm sendo adotadas pelo Ibama na condução dos processos de licenciamento ambiental, junto com o marco legal existente.

O licenciamento ambiental no Brasil começou em alguns estados, em meados da década de 1970, e foi incorporado à legislação federal como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/ 81).

Abraão e Castro (2013) e Pedro (2014) afirmam que, o processo da AIA está integrado no licenciamento ambiental e consiste em um processo administrativo por meio do qual a autoridade ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação dos empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais e potencialmente causadoras de degradação ao meio ambiente.

Segundo Bechara (2007, p. 112), licenciamento ambiental:

[...] “trata-se do típico instrumento de prevenção de danos ambientais, visto que é nesse procedimento que o órgão ambiental licenciador verifica a natureza, dimensão e impactos (positivos e negativos) de um empreendimento potencialmente poluidor, e, a partir de tais considerações, condiciona o exercício da atividade ao atendimento de inúmeros requisitos (chamados de condicionantes) aptos a eliminarem ou reduzirem ao mínimo os impactos ambientais negativos”.

No Brasil, o Licenciamento Ambiental é de responsabilidade dos órgãos que compõem o SISNAMA, ao passo que compete às Secretarias Estaduais de Meio Ambiente a condução da maioria dos processos de licenciamento (conforme teor da Resolução nº. 237/97)

e ao IBAMA lhe incumbe conduzir os trabalhos relativos a grandes projetos de infraestrutura que compreendam impactos em mais de um Estado.

O estabelecimento dos objetivos e instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente se dá a partir da Lei n. 6.938/81, que coloca pela primeira vez a necessidade de se conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental, e elege como instrumentos para essa política, entre outros, o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento econômico/ecológico, a avaliação do impacto ambiental (que veremos adiante) e o licenciamento de atividades poluidoras. A mesma Lei, define o Ibama como órgão executor da PNMA.

Com a Constituição Federal de 1988 (no artigo 225 mencionado anteriormente), já estava prevista na legislação brasileira a competência do poder público no referente a exigências para a instalação de atividades causadoras de uma significativa degradação no meio ambiente. Neste sentido, pode-se dizer que a Lei n. 6.938/81 se constituiu num marco em relação à criação de instrumentos de regulação do uso e apropriação de recursos ambientais.

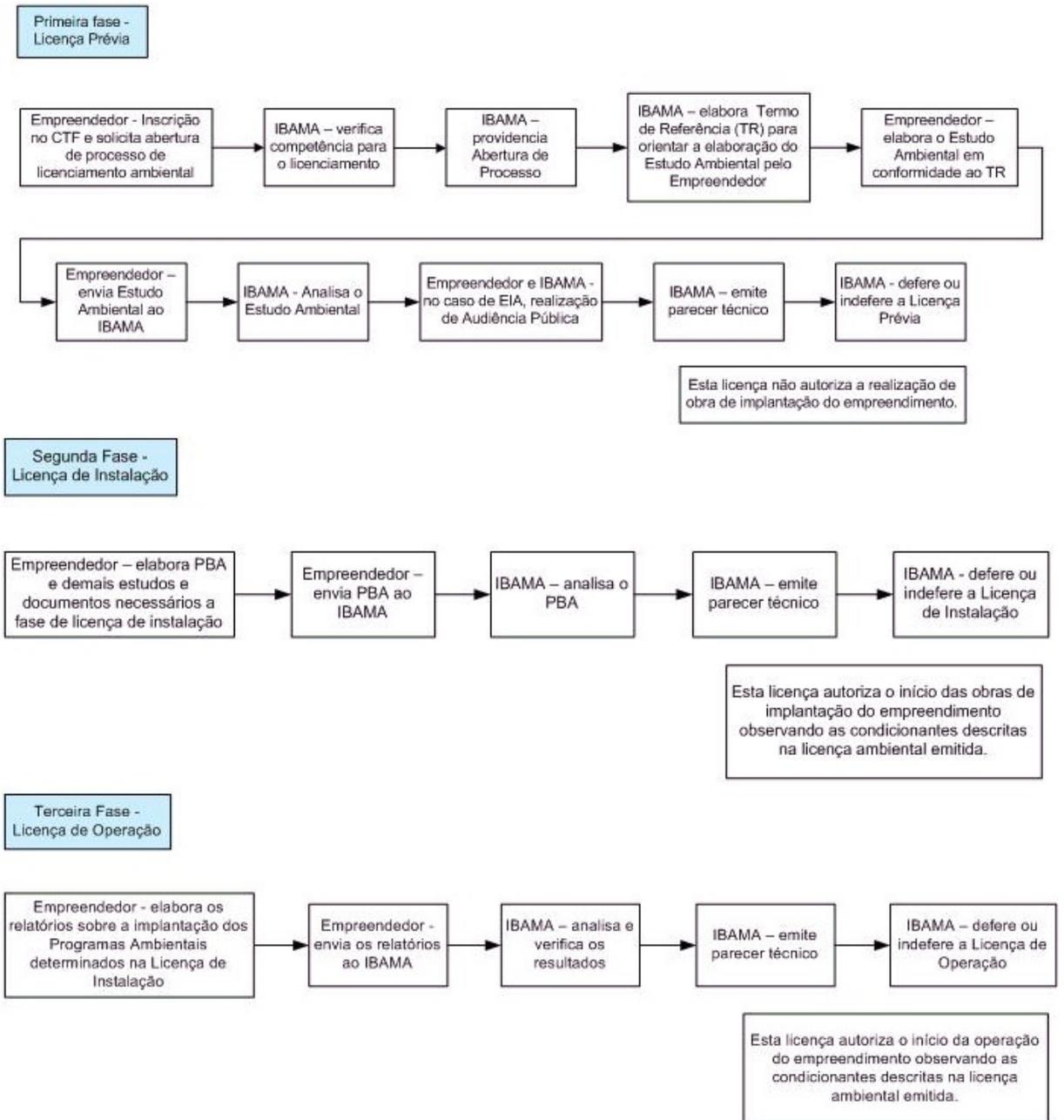
Cabe ressaltar também, ainda em relação à Constituição, a importância para a área ambiental dos artigos relativos ao Ministério Público, a quem incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais disponíveis (Art. 127). Costa (2001) diz que o Ministério Público é um instrumento de regulamentação, com atribuições (conferidas pela lei) que lhe conferem tanto o carácter de instância de mediação de conflitos (árbitro), como de impositor de barreiras às iniciativas públicas ou privadas que se configurarem danosas ao meio ambiente.

Outro marco da política ambiental brasileira é a Resolução Conama n. 001/86 que institui a obrigatoriedade da elaboração de estudos de impacto ambiental para atividades potencialmente causadora de danos ambientais, mas também define os requisitos técnicos a serem contemplados pelos EIA e Rima, subsidiando assim as populações interessadas na tomada de posição em relação ao empreendimento.

Mas existem ainda, muitas outras leis, decretos e resoluções do Conama relacionadas direta ou indiretamente ao licenciamento ambiental, que iremos vendo ao longo do trabalho e dos quais, alguns estão reflexados no Anexo 3.

No seguinte quadro, podemos observar o processo completo de licenciamento ambiental no Ibama:

Quadro 3: Fluxograma do processo de Licenciamento



Fonte: Coordenação Geral de Licenciamento Ambiental/Ibama

Por parte do Poder Público a permissão de licenças ambientais se fundamenta, como afirmado anteriormente, em um ferramenta de domínio e controle administrativo visando disciplinar a ação humana e delegar ao Estado a responsabilidade no tocante à permissão para a utilização de recursos naturais. O licenciamento na legislação federal seria detalhado no decreto que regulamentou a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente nº 88.351/83, revogado em 1990 e substituído pelo Decreto nº 99.274/90. Segundo o artigo 19 desse decreto:

O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e

III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.

Além dessas, tem outro tipos de licenças para áreas mais específicas, como a do petróleo.

O artigo 4º da Resolução n. 237/97 do Conama define, como sendo de competência do Ibama, os licenciamentos de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, mas em alguns casos, este pode delegar esta competência para os estados. Ainda, ocorrem casos em que o Ibama assume licenciamentos que seriam da competência do estado. Isso vem ocorrendo com alguma frequência, devido em sua maioria à atuação do Ministério Público.

No Ibama o perfil dos empreendimentos no processo de licenciamento ambiental estão agrupados por área de atividade, como se segue:

- a) Transportes: Abrangendo rodovias, hidrovias, ferrovias e pontes.
- b) Energia: Abrangendo usinas hidrelétricas (UHE), usinas termelétricas (UTE), linhas de transmissão (LT), e nuclear (usinas, centros e até mesmo um repositório de rejeitos)
- c) Petróleo: considerando essa área como independente, devido ao peso e especificidade dessa atividade. Desde atividades de sísmica, os Testes de Longa Duração, a perfuração em terra ou plataforma continental, e até os sistemas de produção e escoamento (dutos, gasodutos, oleodutos...)
- d) Telecomunicações: antenas e cabo ótico.
- e) Mineração: tudo tipo de minerais incluído garimpos de ouro e diamantes explorados por firmas individuais.
- f) Agropecuária e Aquicultura: Inclui a criação de peixes em tanques-rede, a carcinicultura, a maricultura.

- g) Manejo de Recursos Hídricos: a transposição de águas.
- h) Outros: nessa categoria encontramos as dragagens, o transporte de material radiativo e portos. Por tratarse de ações pontoais requer somente a LO, seu licenciamento não implica a elaboração de EIA/RIMA, e conseqüentemente, não ocorrem audiências públicas para tais empreendimentos.

Segundo Sánchez (2008), vinculamos ao licenciamento ambiental, o processo de Avaliação de Impacto Ambiental, que é primeiramente competência estadual.

Deve-se esclarecer neste ponto, que a AIA é utilizada neste trabalho para designar o instrumento da política ambiental, que consiste no processo de avaliação dos impactos (como já mencionado antes). Por outro lado, o Estudo de Impacto Ambiental ou Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) consiste no documento técnico resultante deste processo.

Devemos estabelecer a diferença clara entre Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto, como fazem Abraão e Castro (2013) alegando que:

"A AIA tem escopo abrangente, podendo ser exigida em qualquer atividade, rural ou urbana, industrial ou não, com ou sem possibilidade de significativa degradação ao meio ambiente, sem qualquer condicionamento, desde que se vislumbre a necessidade de tal avaliação. O decreto no 88.351, de Junho de 1983, substituído pelo decreto no 99.274, de 06 de Junho de 1990, vinculou a AIA ao processo de licenciamento, tendo o CONAMA competência para estabelecer os critérios básicos para a exigência de estudo de impacto ambiental dentro do licenciamento das atividades.

Já o EIA constitui modalidade de AIA, assim como, por exemplo, a Análise Preliminar de Riscos, o Plano de Recuperação de Área Degradada e o Relatório Ambiental, estabelecidos pela Resolução 237 do CONAMA, de 19 de Dezembro de 1997. Por fim, o RIMA é um relatório que acompanha o EIA, visando apresentá-lo de uma forma mais sucinta e em linguagem menos técnica, para ser atendido por toda a população".

A AIA é um estudo mais elaborado e complexo, exigida às atividades consideradas capazes de causar significativo impacto ambiental, ou seja, dentre as atividades sujeitas a licenciamento ambiental existem aquelas que causam degradação ambiental e aquelas que

causam significativa degradação ambiental, sendo que nestas será necessária a elaboração do EIA/RIMA para saber se a obra poderá ou não ser realizada (art. 3º da Resolução Conama nº 237/97). O EIA é um estudo científico, com linguagem técnica, elaborado por uma equipe multidisciplinar (profissionais legalmente habilitados), que deve conter uma análise dos impactos ambientais que o empreendimento irá causar, bem como as medidas mitigadoras desses impactos— art. 11 da Resolução Conama nº 237/97. O RIMA é um relatório de impacto ambiental que tem por objetivo volver compreensível o conteúdo do EIA, por meio de uma linguagem mais informal, didática e objetiva, para que o público tenha acesso. O RIMA será sempre divulgado e submetido à "consulta pública" ou "audiências públicas".

Em relação a regulamentação, a AIA no país estabeleceu-se por meio da Resolução CONAMA nº1 de 1986, que traz as normas gerais para a realização do EIA e seu respectivo RIMA. A elaboração de estudos ambientais (EIA/RIMA) se converte em obrigatória na maioria dos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que utilizam recursos ou causem significativos danos ao meio ambiente, ou também estando localizados em determinadas áreas especificadas na legislação. É, portanto, no âmbito do processo de licenciamento ambiental, na fase de apresentação do EIA/RIMA, onde foi criado um espaço de participação da sociedade, por meio da Resolução Conama 009/1987.

4.2 O papel dos atores envolvidos

- O Conama

Da estruturação de um espaço público plural no Brasil, resultou também na criação de mecanismos e câmaras de negociação com níveis de abrangência e efetividade de decisão diversificadas, segundo Sergio Costa (2001). Nesta área, instituiu-se o Conama, com a função de “ *assessorar, estudar e propor ao conselho do governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência (...)*” e mais especificamente, determinar “*a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados*” (Lei n. 6938/81).

O Conama é responsável pelo estabelecimento de critérios básicos e de diretrizes gerais para a execução do EIA/Rima, que lhe conferem poder para suspender e multar empreendimentos que descumprirem suas normas, normas como as Resoluções Conama 001/86, 010/87, 002/96 e Decretos como n.99.274/90.

A pesar do Conselho estar constituído em uma das instancias de discussão pública do licenciamento de empreendimentos, não pode colocar a participação direta do conselho nos processos de licenciamento ambiental conduzidos pelo Ibama, só cumpre um importante papel regulador.

- Órgão Licenciador

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e/ou Órgão Estadual de Meio Ambiente (Oema) são os responsáveis pela condução dos processos de licenciamento ambiental, com a responsabilidade de elaborar o Termo de Referencia para a realização dos Estudos de Impacto Ambiental. O papel de licenciador exige do órgão ambiental, capacidade para administrar os conflitos de interesse decorrentes dos empreendimento em questão.

O Ibama é o órgão responsável pelo licenciamento ambiental, tem o papel principal de promover a articulação entre os diversos atores sociais envolvidos no processo de AIA, tendo a maior parte da responsabilidade na efetivação da participação social ao longo de todo o processo.

Quando ocorre o primeiro contato com o empreendedor, o Ibama examina a documentação apresentada e avalia se existe a necessidade de elaborar o estudo de impacto ambiental. O órgão licenciador pode exigir quanta documentação considere necessária para avaliar de forma correta o projeto. O pedido de licenciamento pode ser negado, e se permanecer o interesse do empreendedor, este deverá providenciar as alterações necessárias no projeto inicial para, então, entrar com novo pedido de licenciamento.

Quando o empreendedor submete os estudos de impacto ambiental ao órgão ambiental licenciador, estes devem ser cuidadosamente analisados por uma equipe técnica qualificada, que aprovará os estudos, ou fará sugestões de algumas modificações para poder aprovar os relatórios, ou definitivamente não aprovar os referidos estudos. Caso aceito, o órgão ambiental coloca o EIA/RIMA à disposição do público, e marca audiência pública.

- Empreendedor

O Empreendedor é o responsável pelo empreendimento a ser licenciado, sendo que esse pode ser tanto público quanto privado. No processo de licenciamento deve fornecer as informações que ajudem a identificar os efeitos ambientais potenciais do empreendimento ou projeto proposto, e se responsabilizar pela alocação de recursos financeiros e materiais necessários para a elaboração dos estudos exigidos pelo Ibama, junto com a implementação de medidas mitigadoras, o acompanhamento e monitoramento de impactos e auditorias. Por tanto, é responsável também, pela contratação das instituições que elaborarão os ditos estudos.

Depois disso, deverão preencher a ficha do Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais.

Para a realização da audiência pública, o empreendedor encomenda material à equipe consultora. Como mencionamos antes, todos os custos necessários à realização da audiência são de responsabilidade do empreendedor.

- Equipe Multidisciplinar

É responsável pela análise dos estudos ambientais, os quais devem contar todas as informações técnico-científicas necessárias para levar a cabo as decisões relativas ao empreendimento. Pode ser uma empresa de consultoria, como também o próprio empreendedor, quem vai fornecer as bases para estabelecer os compromissos, tanto políticos como institucionais em relação às conclusões do EIA/RIMA ou de qualquer outro documento técnico semelhante, pelo qual é tecnicamente responsável.

- Ministério Público

O Ministério Público deve, aplicar os instrumentos previstos em lei (ação civil pública, inquérito civil, etc.) para garantir a correta condução do processo por parte do órgão de licenciamento, bem como, o cumprimento por parte do empreendedor, dos condicionantes estabelecidos na licença ambiental.

Antes da promulgação da lei no 6.938/81, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o Ministério Público pouco intervinha nas questões ambientais, principalmente porque não existia uma base legal para tal. A sua ação limitava-se a processar criminalmente alguns casos de poluição, o que produzia resultados irrisórios e insatisfatórios.

O Ministério Público adquiriu um papel essencial na proteção do meio ambiente com a Lei no 6.938/81, determinando que:

“sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente” (PNMA, 1981).

Como já foi mencionado anteriormente, a Constituição Federal de 1988, no art. n.129, diz que o Ministério público tem como função a promoção da ação civil pública em defesa do patrimônio público, convertendo sua esfera de atuação de modalidades de defesa de interesses individuais para interesses difusos.

- Outros Órgãos da Administração Pública

No caso de empreendimentos que envolvam áreas indígenas ou sítios históricos, por exemplo, os licenciamentos devem, necessariamente, envolver a Fundação Nacional do Índio (Funai) e/ou o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

- Representações da Sociedade Civil Organizada

Populações atingidas pelo empreendimento, organizações não governamentais, sindicatos ou associações de classe ou comunitárias e outras instituições públicas ou privadas afetadas pelo empreendimento têm, nas Audiências Públicas, espaço para intervenção.

Podem existir, empresas públicas ou privadas instaladas na área de influência do empreendimento proposto, que devem contribuir com o órgão de meio ambiente, com a equipe multidisciplinar e com grupos de orientação e assessoramento, sempre que tenham uma relação direta ou se vejam afetadas com o empreendimento.

As ONGs também têm um papel importante na promoção do envolvimento e participação pública, principalmente quando isto não é feito adequadamente pelo empreendedor ou pelo órgão ambiental. Estas instituições também podem trabalhar educando as comunidades sobre o processo de AIA, ou desenvolvendo uma participação pública paralela.

- Sociedade Civil

Toda a população brasileira, composta pelos cidadãos que são afetados direta ou indiretamente pelos empreendimentos. Todo e qualquer cidadão tem o direito de participar dos processos de licenciamento.

4.3 O envolvimento e a participação pública na AIA: Mecanismos de participação pública propostos no Brasil

Neste tópico aprofunda-se no conceito da participação pública na AIA e destacam-se alguns mecanismos utilizados para fomentá-la nas diversas etapas da AIA, como a importância da educação pública para se alcançar níveis mais altos de participação.

Um elemento essencial no processo de AIA é o envolvimento pleno de todos os atores, com programas públicos oportunos, bem organizados e bem implementados, contribuindo assim para o sucesso no planejamento, desenvolvimento, operação e gerenciamento dos projetos (UNEP, 1996).

O acesso público à informação é um direito constitucional (Artigo 50). O artigo 10º da Lei 6.939/81 requer que os pedidos, concessões e renovações de licenças ambientais sejam publicadas em jornal local ou regional bem como no jornal oficial do estado.

A AIA faz parte de uma das etapas do processo de licenciamento ambiental, cujo resultado, que são os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), é apresentado ao órgão licenciador, para subsidiar o processo de tomada de decisão, quanto à concessão ou não da licença prévia ou de localização.

Os procedimentos para tornar público o EIA e seu RIMA envolvem:

- a) acesso às cópias do RIMA em centros de documentação;
- b) divulgação da existência desse material;
- c) uma fase de comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados; e
- d) realização de audiências públicas para discussão do RIMA.

O Decreto 88.351/83 garante o acesso público ao EIA, e o artigo 11º da Resolução CONAMA no 1/86 determina que:

“respeitado o sigilo industrial, assim solicitado e demonstrado pelo interessado, o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados nos centros de documentação da SEMA e do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive no período de análise técnica.”

Para poder garantir que as informações sejam públicas, não é suficiente que a documentação resultante dos estudos realizados esteja acessível, é necessário que as informações presentes no RIMA sejam apresentadas de forma objetiva e adequada à sua compreensão, como determina o artigo 9º da Resolução CONAMA no 1/86. Portanto, as informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, pode ser ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, para possibilitar o entendimento das vantagens e desvantagens do empreendimento, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação (Resolução CONAMA nº 1/86, art. 9º, parágrafo único). Os comentários podem ser feitos por qualquer pessoa física ou jurídica interessada, tais como órgãos de classe, sindicatos, instituições de ensino e pesquisa, órgãos governamentais, indivíduos, grupos e empresas, inclusive o próprio proponente pode comentar o RIMA concernente ao seu projeto. Os comentários devem ser feitos sempre por escrito para poder ser anexados ao processo.

É, portanto, no âmbito do processo de licenciamento ambiental, na fase de apresentação do EIA/RIMA, que foi criado um espaço de participação da sociedade, por meio da Resolução Conama 009/1987. Essa resolução disciplina as audiências públicas previstas na Resolução CONAMA nº 1/86, abrindo um importante canal para a participação comunitária. Seu objetivo é expor aos interessados o conteúdo do EIA e do RIMA correspondente, para esclarecer dúvidas e obter críticas e sugestões.

Nos estados onde a legislação não estabelece a obrigatoriedade de audiência pública para todos os casos em que o EIA se aplica, a audiência poderá ser requerida, para cada caso específico, por entidade civil, pelo Ministério Público ou por um mínimo de 50 cidadãos. Havendo esse requerimento, a audiência torna-se obrigatória e qualquer licença concedida antes de sua realização não terá validade (Resolução CONAMA no 9/87, art. 2º). Poderá haver mais de uma audiência pública, caso se constate a existência de vícios no RIMA ou nos procedimentos para torná-lo público, por exemplo, defeitos no edital de convocação; ou no caso da localização geográfica dos solicitantes ou a complexidade do tema exigirem (Fink, 1993). O prazo de requerimento da audiência pública é de no mínimo 45 dias, contados a partir da publicação do edital pela imprensa local.

O principal objetivo das audiências públicas é a participação direta da comunidade, afetada ou não pela obra ou atividade, na decisão da sua realização. Na audiência, além da discussão do RIMA, a Administração ou o empreendedor procurarão convencer os setores interessados da sociedade civil sobre a necessidade da obra. Outras questões poderão ser debatidas, tais como, o projeto e suas alternativas tecnológicas, como áreas de influência, matéria-prima e mão-de-obra; a validade do diagnóstico ambiental da área de influência feito pelo empreendedor; os impactos ambientais no tempo e no espaço; as medidas mitigadoras dos impactos e seus efeitos; o programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos ambientais; e principalmente os impactos socioeconômicos para a população afetada.

Contudo as audiências públicas são tratadas, na maioria dos casos, como uma consulta pública, e não como um processo decisório, sendo muito deficiente e problemático. Ao estudar os dois casos que disponibilizados pelas coordenações onde foi realizada minha imersão (mencionados nos Procedimentos Metodológicos) e por meio dos depoimentos obtidos pelas entrevistas, fica evidente que, na prática, os resultados das audiências públicas estão muito abaixo do esperado.

Para ver na prática a estrutura real das audiências públicas, foram analisados os dois processos, o primeiro referente à construção da usina hidrelétrica na divisa do Amapá e do Pará e o segundo referente à construção do porto na Bahia, e foi verificado que a documentação existente em ambos é extremamente exagerada. Devido ao grande volume de informações requeridas para o licenciamento, estas encontram-se dispersas por todo o processo tornando difícil a análise para qualquer cidadão. Ainda assim, tais informações são essenciais, pois todos os dados do empreendimento, do empreendedor, dos recursos utilizados, das áreas afetadas, dos trâmites intermediários, entre outros, estão registrados.

Como esse trabalho está focado na importância da participação social no processo de licenciamento ambiental, sendo essa participação consolidada por meio das audiências públicas, buscou-se as atas de registros dessas audiências desses dois processos. Junto a essas atas, encontram-se:

- **a lista de presença** de todos os interessados, como forma de registrar que houve realmente participação popular;
- **folhas para questionamento** de todos os assinantes da lista de presença, sendo esse documento a primeira forma da participação social, onde as perguntas de cada cidadão são registradas e o questionamento “Deseja fazer pergunta oral?” pode ser respondido, sendo essa pergunta oral a segunda forma de participação da sociedade;

- **um documento de proposições a serem inseridas na ata de audiência pública**, escrito após a realização do evento;
- e **ofícios** escritos como consequência da audiência.

Ao ler e analisar as atas das audiências, percebeu-se que essas não seguem um mesmo padrão de registro dos fatos. Em alguns casos, registram-se todas as perguntas orais que foram realizadas e as respostas concedidas a elas. Em outros casos, simplesmente está registrado que as perguntas foram feitas e as respostas foram dadas.

Apesar de todo o trâmite anteriormente citado, percebe-se que o único documento oficial que realmente traz à luz a participação pública nos processos de licenciamento ambiental nem sempre demonstra de forma concreta essa participação, já que apenas os presentes sabem o que ocorreu de fato no dado momento, se as respostas foram satisfatórias ou não, se todas as perguntas realmente foram respondidas, se a população obteve todos os esclarecimentos e aceitou o empreendimento. Em nenhum outro lugar do processo podem ser encontradas as respostas nem para as perguntas orais nem para as escritas registradas nas folhas para questionamento. Foi-me dito por alguns analistas da DILIC que esses questionamentos são esclarecidos, porém não encontrei tais respostas nos registros do processo.

Pensando nisso, se um cidadão não pode participar diretamente da audiência pública, dificilmente ele terá a possibilidade de encontrar respostas para seus questionamentos. É fato que, muitas dessas audiências são gravadas e dispostas ao público por meio de endereços eletrônicos, porém vale lembrar que boa parte da sociedade, principalmente os cidadãos de comunidades carentes, que quase sempre são as mais afetadas por tais empreendimentos, não tem acesso a recursos tecnológicos como a internet. E afirmo isso pensando que ainda tive a oportunidade de realizar uma imersão dentro do órgão competente para o licenciamento ambiental, com acesso direto a documentos, e mesmo assim foram encontradas dificuldades para levantar todas as informações necessárias para a confecção desse trabalho. Sendo assim, não é necessário enfatizar o quanto seria difícil então para um cidadão comum consegui-las.

Outro aspecto que pode ser observado durante a audiência pública é que realmente a população tem sim a oportunidade de fazer perguntas e tirar dúvidas, porém não tem força de opinião e ação sobre o empreendimento. Sua participação na audiência pública limita-se apenas a perguntas e respostas. Em nenhum momento percebe-se que a população presente tem a capacidade de exigir ou determinar algo a seu favor, pois enquanto as perguntas são respondidas, sem saber se são verdadeiras ou não as respostas, a participação social é dada

como consolidada. Não se vê nem a oportunidade de retrucar a resposta que foi dada, como um segundo nível de participação do cidadão. Ainda há que se observar que a maioria das pessoas atingidas por esses empreendimentos não possuem orientação nem educação suficiente para entender muitos tópicos abordados na audiência.

Junto aos processos, existem ainda diversos documentos de apoio ou aversão ao projeto, principalmente na forma de abaixo-assinados ou cartas de associações, sendo essas as únicas formas alternativas de “participação social” que consegui avaliar em todo o trâmite. Contudo, simplesmente parece que esses documentos são arquivados junto ao processo para fins de registro, não impactando em nada na viabilidade ou não do empreendimento.

Já na fase das entrevistas realizadas com servidores do próprio órgão competente para realização dos licenciamentos ambientais e organização das audiências públicas, o IBAMA, identifiquei que todos chegam ao mesmo senso comum: a audiência pública não é efetiva na maioria dos casos.

Os motivos que levam a essas conclusões são diversos:

- Pouca ou quase nenhuma divulgação de informações durante a fase dos Estudos de Impactos Ambientais (EIA), sendo esse o momento que o empreendimento dá seus primeiros passos e as primeiras dúvidas deveriam ser esclarecidas;
- Por conta da pouca divulgação, há pouco interesse da população, nesse ponto do projeto, em se envolver e saber mais sobre os impactos que poderão ser ocasionados;
- Esse interesse social só é despertado quando o empreendimento já está em andamento, o que dificulta um possível embargo;
- Na grande maioria dos casos existe uma e apenas uma audiência pública, quando há, já que não possui caráter obrigatório, em que se pode chegar a milhares de participantes, sendo óbvio que nem todos podem obter os esclarecimentos para seus questionamentos, ainda mais quando há uma grande mistura de interesses, onde uns aprovam e outros desaprovam o empreendimento, fazendo de tudo para iludir ainda mais os presentes, positiva ou negativamente;
- A audiência popular, por mais que seja o único meio formal de participação social, não atinge todos os envolvidos e afetados pelo empreendimento. Os

nativos indígenas são um grande exemplo disso, já que possuem contato limitado com a sociedade, quando possuem, e em nenhum momento são consultados ou informados;

- Ainda que o processo de Avaliação do Impacto Ambiental (AIA) seja aberto e exista liberdade de acesso à informação, o interesse tem que partir dos cidadãos em ter conhecimento sobre o projeto, sendo divulgado de forma comedida na fase inicial do empreendimento.

Afirmado ainda mais todos esses problemas, parece existir uma compreensão crescente de que os meios de participação pública existentes ainda não estão sendo efetivos como se esperava. Recentemente, discute-se que um desses meios para auxiliar e melhorar a participação da sociedade é a educação pública, muito importante para a aquisição de conhecimentos.

Por isso, o IBAMA considerou que a Educação Ambiental devia ser inserida no Licenciamento, como meio para fomentar a participação social. O Ibama criou a Instrução Normativa no 2 de 27 de Março de 2012 que estabeleceu as diretrizes e os procedimentos para orientar e regular a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de programas e projetos de educação ambiental a serem apresentados pelo empreendedor no âmbito do licenciamento ambiental federal.

A Educação Ambiental no Licenciamento foi criada para subsidiar e facilitar a elaboração desses programas estando sempre voltados às populações atingidas. Mas na prática não é exatamente assim. O problema surge quando esses programas são obrigação só dos empreendedores e realizados na fase de instalação, já começando atrasados. Esses programas deveriam ser fornecidos no começo do processo da AIA, para informar a população do funcionamento da AIA e o Licenciamento, do empreendimento e dos impactos que podem causar a eles. Se tudo isso é feito após início do processo da AIA, não tem utilidade pública nenhuma.

Apesar de instaurado um programa de educação ambiental dentro do licenciamento, esse não atinge os resultados esperados, uma vez esse que só passa a existir depois da licença de instalação já ser concedida, quando todas as principais decisões já foram tomadas, e a sociedade apenas toma conhecimento, não tendo chance de intervenção.

Mesmo com todos esses problemas identificados, é dito em uma das entrevistas que, ao passar dos anos, houveram diversas melhorias no processo de realização das audiências

públicas, porém ainda há muito a ser feito. São estudados pelo órgão meios de esclarecer e preparar melhor a população, principalmente os cidadãos que serão diretamente afetados pelos empreendimentos, antes mesmo das audiências públicas, com o intuito de qualificar os envolvidos e estabelecer um ponto base mínimo de conhecimento do que está por acontecer. Por exemplo: realizar diversas oficinas e reuniões preparatórias para a audiência pública, com grupos menores, para explicar o que é o projeto em questão e seus impactos; estabelecimento de meios de comunicações alternativos para propagação de informações pertinentes aos empreendimentos de forma didática aos cidadãos; estabelecer parcerias com o empreendedor para que ele se responsabilize ainda mais pela conscientização social de seu empreendimento de forma proativa, não esperando que o cidadão tome a iniciativa de busca da informação.

5 Considerações Finais

Ao analisar a participação da sociedade nas audiências públicas e as etapas do processo de AIA de acordo com a experiência de alguns analistas da DILIC/IBAMA, verifica-se que há duas características marcantes na participação social nas audiências públicas. A primeira consiste em no poder de decisão do órgão ambiental em realizar ou não a audiência pública e cumprir com as normas burocráticas pré-estabelecidas. E a segunda faz referências às pessoas serem chamadas para opinar num espaço limitado, com tempo determinado e para uma situação específica, sem um compromisso de continuidade e mesmo de retorno sobre as decisões tomadas pelo órgão ambiental.

E é exatamente por conta dessas duas características serem tão engessadas que o processo de transferência de conhecimento e passagem de informações para a sociedade não atinge seu objetivo principal: a participação ativa dos cidadãos nos processos de licenciamentos ambientais.

Após toda a pesquisa feita, a imersão no IBAMA, a análise documental realizada junto a analistas do órgão, e as entrevistas com servidores que trabalham no dia-a-dia com o tema abordado neste trabalho, consigo perceber porque é tão importante a participação social nos temas ambientais, e como ainda são falhos os procedimentos para que essa participação seja concretizada.

Ao longo de todo o trabalho, percebemos que todo empreendimento possui seus impactos, positivos e negativos, e o maior alvo desses impactos sempre é a sociedade, seja de forma direta ou indireta, sendo por esse motivo sua participação ser tão importante e essencial.

As audiências públicas se tornaram a ferramenta principal, e arrisco dizer a única, de os cidadãos poderem participar de forma direta nos processos de licenciamento ambiental. Contudo, se nota que tal participação ainda é muito limitada, porque não passa de uma etapa de perguntas e respostas, em que nem todos tem seus questionamentos esclarecidos por motivo de tempo e oportunidade. E ainda por ser um evento único, na maioria dos casos, em todo o processo de concretização do empreendimento, julgo como ineficiente para se dizer que houve uma consolidação da participação social.

Na verdade, muitas vezes se pode verificar que existem diferentes expectativas por parte dos dois principais atores em um processo de licenciamento, o empreendedor e a sociedade. Para o empreendedor, a audiência significa só uma etapa a ser superada

rapidamente. Já para a comunidade, tem-se a expectativa de que seus interesses sejam considerados, de que os impactos causados sejam recompensados, de que seus valores sejam mantidos e de que suas vidas melhorem. A prioridade dos cidadãos está sempre relacionada à sua qualidade de vida, do bem-estar social, da extinção da pobreza onde vive. Percebe-se assim, que muitas vezes as questões ambientais são deixadas de lado, e as questões sociais falam muito mais alto.

Considerando tudo isso, as audiências públicas deveriam ser estruturadas de forma mais dinâmica e ocorrerem do começo ao fim de um empreendimento, de forma que não seja utilizada somente para expor as carências das comunidades e reivindicar medidas de inclusão social, e sim para discutir os impactos ambientais da área em que será instalado o empreendimento e suas consequências, não somente com perguntas e respostas, mas sim com uma verdadeira participação social.

Opino que deveriam haver ainda mais oportunidade de o cidadão impactado por determinado empreendimento ter sua opinião escutada. E não digo apenas com perguntas e respostas durante uma audiência pública, mas sim com ideias, planos sociais, entrevistas, ainda que coletivas, e mais ações populares. O IBAMA, por ser o responsável pelo licenciamento ambiental e pelas audiências públicas, junto ao empreendedor, deve ir até às pessoas afetadas, pelo menos as diretamente, ainda que por correspondência, em uma fase inicial, e divulgar o que irá mudar em suas vidas com o projeto a ser instalado, e não somente disponibilizar em alguns meios de comunicação, como internet e postos de acesso à informação dos municípios, conteúdos que os cidadãos nem mesmo tomarão conhecimento para poderem se interessar e participarem de forma mais ativa.

Concluo assim que realmente se nota que existe uma preocupação de que a sociedade tenha sua participação mais ativa nos processos de licenciamento ambiental, e de que ferramentas para que isso ocorra sejam colocadas em prática. Porém, tais ferramentas ainda são, de certa forma, obsoletas e não possuem a efetividade ideal para que a população, de forma geral, se interesse e expresse sua opinião. Quase sempre os presentes nas audiências públicas são pessoas convidadas, entre políticos e representantes dos ministérios públicos e órgãos ambientais, e os cidadãos que ficaram sabendo que seriam diretamente impactados por um empreendimento na região onde residem, o que poderia afetar seus costumes, seus hábitos, seus bens materiais, suas tradições. A sociedade como um todo ainda não tem a cultura de se interessar por conceitos ambientais e os atos que possam impactar o meio ambiente em que vivem, seja de forma positiva ou negativa, e por isso, não opina e não participa, não apoia nem desaprova, não incentiva nem tira suas dúvidas, até que seja

diretamente impactada, e quando isso ocorre, quase sempre já é tarde demais.

Uma nova percepção de audiência pública deve ser estudada e ter como finalidade envolver o maior número possível de membros da comunidade a ser atingida pelos efeitos da intervenção. Para que essa audiência pública tenha sucesso, a educação pública deve ser reestruturada e aplicada com mais dedicação por parte do empreendedor e dos órgãos ambientais. Uma educação eficaz tem que abranger todas as etapas do processo da AIA e do Licenciamento a fim de incentivar a população a presenciar essas audiências públicas de forma mais participativa e com opiniões formadas, e não somente quando o processo tenha sua licença concedida e as decisões tenham sido tomadas.

Referências

- ABRÃO, P. de T. S.; CASTRO, D. Mac. D. L. Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental. Coleção Ambiental 4. Arlindo Phillip Jr., Alaôr Café Alves, editores. Barueri, SP: Manole, 2013.
- AGROSINO, M. Etnografia e Observação Participante. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- ANDRÉ Pierre, DELISLE Claude E., et REVÉRET Jean Pierre, *L'évaluation des Impacts sur l' Environnement: processus, acteurs et pratique*, École Polytechnique de Montréal, Québec-Canada, 2003.
- BAASCH, S. S. N. Um sistema de suporte multicritério na gestão dos resíduos sólidos nos municípios catarinenses. Florianópolis. 1995. 173 pp. Tese (Doutorado em engenharia de Produção) Curso de Pós-graduação em Engenharia de Produção e Sistemas. Universidade Federal de Santa Catarina.
- BASTOS, A.C.S.; ALMEIDA, J.R. Licenciamento ambiental brasileiro no contexto da avaliação de impactos ambientais. IN: CUNHA; GUERRA. Avaliação e perícia ambiental. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999, p. 77-113.
- BECHARA, E. Uma contribuição ao aprimoramento do instituto da compensação ambiental previsto na lei 9.985/2000. Ano: 2007.
- BISHOP A.B., *Structuring Communications Program for Public Participation in Water Resources Planning*, IWR Contract Rep. 75-2, US Army Engineer Institute for Water Resources, Fort Belvoir, Va Mayo, 1975.
- BITAR, O.Y & ORTEGA, R.D. Gestão Ambiental. In: OLIVEIRA, A.M.S. & BRITO, S.N.A. (Eds.). *Geologia de Engenharia*. São Paulo: Associação Brasileira de Geologia de Engenharia (ABGE), 1998. cap. 32, p.499-508.
- BRASIL, Constituição Federal Art. 225, 1988.
- BRASIL, Lei nº 6.938, 1981.
- BURSZTYN Maria Augusta A., *Gestão Ambiental: instrumentos e práticas*, Brasília, Ibama, 1994.
- BURSZTYN, M.; BURSZTYN, M. A. Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: Caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.
- CANTER Larry W., *Manual de Evaluación de Impacto Ambiental: técnicas para la elaboración de los estudios de impacto*, (Traducción) Ignacio Español Echaniz, Isabel del Castillo González, Mercedes Alós Cortés e Genoveva Álvarez Villamil Bárcena. Aravaca/Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U.1ª ed. Español 1998.
- CANTER, L. W. Environment Impact Assessment. 2. ed. Oklahoma: McGraw-Hill, 1996.

CARPERTER, R. A. Keep EIA focused. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 19, pp. 111-112, 1999.

CARVALHO, Inaiá Maria M. de; LANIADO, Ruth Nadia. A Sociedade dos fatos consumados: ação direta, movimentos sociais e cidadania. In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; BARREIRA, Irllys Alencar F. (Orgs). *Brasil urbano: cenários da ordem e da desordem*. Rio de Janeiro: Notrya; Fortaleza: Sudene; UFC, 1993.

CARVALHO, Maria do Carmo. *Participação social no Brasil hoje*. São Paulo: Instituto Polis, 1998.

DE SOUZA A.; BERNARDO C. F.; UEMA E.; SOCOOWSKI L.; ARMOND L.; WALTER T. *Educação ambiental no contexto de medidas mitigadoras e compensatórias de impactos ambientais: a perspectiva do licenciamento*. IMA, Instituto do Meio Ambiente, 2009.

DIDUCK, A. P.; SINCLAIR, A. J. The concept of critical environmental assessment (EA) education. *The Canadian Geographer*, v. 41, n. 3, pp. 294-307, 1997.

EBESSON, J. Innovative elements and expected effectiveness of the 1991 EIA convention. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 19, pp. 47-55, 1999.

EBISEMIJU, F. S. Environmental Impact Assessment: making it works in developed countries. *Journal of Environmental Management*, v. 38, pp. 247-273, 1993.

EGLER, P. C. G. Perspectivas de uso no Brasil do processo de avaliação ambiental estratégica. *Revista Parcerias Estratégicas*, v. 11, n. 12, p. 175-190, 2009.

EIA CENTRE. 1995 Consultation and public participation within EIA. EIA Leaflet Series. Leaflet 10. Disponível em: www.art.man.ac.uk/EIA/lf10.htm#lf10

EVERSOLE, Robyn. Managing the pitfalls of participatory development: some insight from Australia. *World Development*, v. 31, n.5, p. 781-795, 2003.

FINK, D. R. Audiência pública em matéria ambiental no direito brasileiro. *Revista dos Tribunais*, v. 695, pp. 264-268, 1993.

FINK D.R.; ALONSO JR., H; DAWALIBI, M. Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária; 2002.

FURRIELA, R. B. Aspectos Jurídicos do EIA-RIMA. *Revista eletrônica da Ebah*.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas 2008.

IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) Avaliação de Impacto ambiental: Agentes sociais, procedimentos e ferramentas. Brasília, 1995, 134 p.

LAWRENCE, David P. The need for EIA theory-building. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 17, pp. 79-107, 1997.

Lima, M. L. P., & Pato, J. (2006). A participação pública no domínio da água: a questão

social.

MACHADO, c. s. A questão ambiental brasileira: uma análise sociológica do processo de formação do arcabouço jurídico-institucional. *Revista de Estudos Ambientais*, v. 2, n. 2-3, pp. 5-20, 2000.

MACHADO, P. A. L. M. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MARSHALL, C.; ROSSMAN, G. B. *Designing qualitative researcher*. London: Sage, 1989.

MILARÉ, Édis. Estudo prévio de impacto ambiental no Brasil. IN: SABER; MULLER-PLANTENBERG. *Previsão de impactos: o estudo de impacto ambiental no leste, oeste e sul*. São Paulo: EDUSP, 1994, p. 51-83.

MILARÉ, E. *Direito do ambiente: doutrina, prática, glossário*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MINAYO, M. C. de S. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

MONOSOWSKI, E. Políticas Ambientais e desenvolvimento no Brasil. *CADERNOS FUNDAP*, n. 16, ano 9, pp. 15-24, jun./1989.

MOREIRA, I. V. D. Avaliação de impacto ambiental – instrumento de gestão. *CADERNOS FUNDAP*, São Paulo, n. 16, Ano 9, pp. 54-63, jun/1989.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Participação: entre o autoritário e o democrático. *Serviço Social e Sociedade*, v. 7, abr. 1986.

PEDRO, A. F. P. *Curso de Gestão Ambiental*. Coleção Ambiental – Vol 13. Arlindo Phillip Jr., Marcelo de Andrade Roméro, Gilda Collet Bruna. 2a Ed. Barueri, SP: Manole, 2014.

RIBEIRO, H. Estudo de Impacto Ambiental como Instrumento de Planejamento. In: Arlindo Phillip Jr., Marcelo de Andrade Romero, Gilda Collet Bruna (org.). *Curso de Gestão Ambiental*. Coleção Ambiental – Vol 13. 2a Ed. Barueri, SP: Manole, 2014.

SADLER, B. *International study of the effectiveness of environmental assessment – Final report – Environmental assessment in a changing world: evaluating practice to improve performance*. 1996

SANCHEZ, L. E. O processo de avaliação de impacto ambiental, seus papéis e funções. In: LIMA, A. L. B. R.; TEIXEIRA, H. R. & SANCHEZ, L. E. (orgs.) *A efetividade da Avaliação de Impacto Ambiental no Estado de São Paulo: uma análise a partir de estudos de caso*. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, Coordenadoria de Planejamento Ambiental, 1995. p. 13-19.

SÁNCHEZ, L. E. *Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos*. São Paulo: Oficina de textos, 2008.

SCHUTZ A. Quality and the social meaning structure. In: Schutz A. *Collected Papers: Studies in social theory*. vol. 2. The Hague: Martinus Nijhoff; 1976.

SINCLAIR, J.; DIDUCK, A. Public education: an undervalued component of the environmental assessment public involvement process. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 15, 219-240, 1995.

SINCLAIR, J.; DIDUCK, A. Public involvement in EA in Canada: a transformative learning perspective. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 21, 113-136, 2001.

SORRENTINO, M., TRAJBER, R., MENDONÇA, P., FERRARO JUNIOR, L.A. Educação ambiental como política pública. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 285-299, maio/ago. 2005.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. *Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros*. Trabalho apresentado no IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, em Madrid, España, 2-5 Nov. 2004.

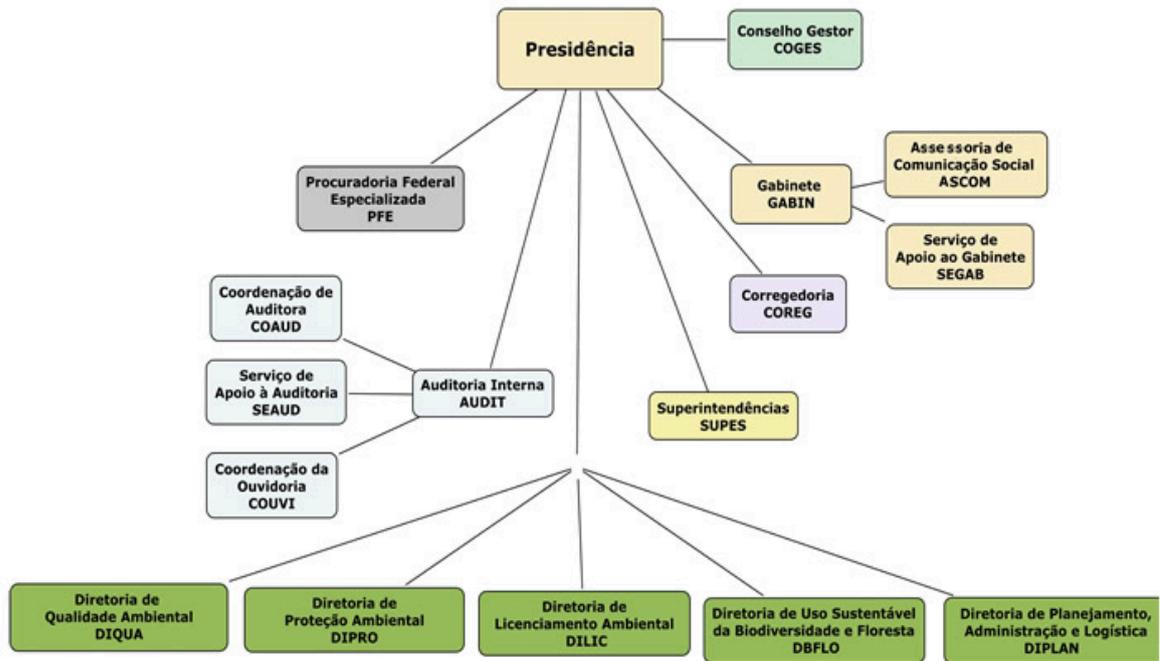
TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNEP. 1996 Environmental Impact Assessment Training Resource Manual. Disponível em: www.ea.gov.au/assessments/eianet/unepmanual/manual/index.html

WATHERN, P. An introductory guide to EIA. In: Wathern. *Environmental impact assesement. Theory and practice*. Unwin Hyman, 1988, London, p. 3-30.

Anexo 1: Organogramas

Organograma do IBAMA



Fonte: Web do Ibama

Organograma da DILIC



Fonte: Web do Ibama

Anexo 2: Questionário

Entrevista para conclusão da Residência em Políticas Públicas

Tema: A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA PNMA

1. Em sua opinião, o processo de realização da Avaliação do Impacto Ambiental é aberto e existe liberdade de informação?
2. Atualmente, um dos instrumentos de participação social na AIA é a Audiência Pública. Você acredita que o instrumento é efetivo na maioria dos casos? Por quê?
3. Considera que a Audiência Pública deveria ser obrigatória em todos os casos? Você acha adequado o momento do processo em que ela é realizada? Deveriam acontecer mais vezes?
4. De acordo com sua opinião, é correto que o IBAMA seja o órgão competente para realizar as Audiências Públicas?
5. Além das audiências públicas, poderiam ser utilizados outros meios para envolver a população desde o início do processo e promover uma participação pública mais efetiva?
6. Em sua opinião, seria interessante a participação de um mediador externo e imparcial que pudesse auxiliar as partes envolvidas em negociações de projetos que tratem de questões litigiosas?
7. De acordo com sua experiência, o Programa de Educação Ambiental (PEA) atinge os resultados esperados? Caso não, quais mudanças deveriam ser implementadas para torná-los efetivos?

Anexo 3: Resoluções CONAMA

1. Resolução CONAMA no 1/96 – estabelece a exigência de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto ambiental (RIMA) para o licenciamento das atividades constantes em seu artigo 2º.
2. Resolução CONAMA no 6/86 – trata dos modelos de publicação de pedidos de licenciamento, em quaisquer de suas modalidades, sua renovação e respectiva concessão de licença.
3. Resolução CONAMA no 11/86 – altera e acrescenta atividades modificadoras do meio ambiente apresentadas no artigo 2º da Resolução n. 001/86.
4. Resolução CONAMA no 6/87 – estabelece regras gerais para o licenciamento ambiental de obras de grande porte de interesse relevante da União, como geração de energia elétrica.
5. Resolução CONAMA no 10/87 – estabelece com pré-requisito para licenciamento de obras de grande porte a implantação de uma estação ecológica pela instituição ou empresa responsável pelo empreendimento com a finalidade de reparar danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas.
6. Resolução CONAMA no 5/88 – dispõe sobre licenciamento das obras de saneamento para as quais seja possível identificar modificações ambientais significativas.
7. Resolução CONAMA no 8/88 – dispõe sobre licenciamento de atividade mineral, o uso do mercúrio metálico e do cianeto em áreas de extração de ouro.
8. Resolução CONAMA no 9/90 – estabelece normas específicas para o licenciamento ambiental de extração mineral das classes I, II, IV, V, VI, VII, VIII e IX.
9. Resolução CONAMA no 10/90 – estabelece critérios específicos para o licenciamento ambiental de extração mineral da classe II.