

Como pesquisadores em avaliação de impactos e licenciamento ambiental analisam a participação da sociedade afetada nos empreendimentos sujeitos ao estudo de impacto ambiental no Brasil?

Denise Gallo Pizella¹
Jaqueline Bruna Santim²

Resumo

O artigo teve como objetivo investigar a percepção de pesquisadores da área de Avaliação de Impactos Ambientais sobre como os processos de participação da sociedade se encontram no Brasil. A metodologia consistiu no envio de questionários ao público alvo, além da revisão da literatura sobre o tema. Como principais resultados, os participantes da pesquisa consideraram que a participação da sociedade é possibilitada em momentos tardios das tomadas de decisão sobre empreendimentos licenciados com Estudos de Impactos Ambientais, por meio de audiências públicas que não propiciam a intervenção social de todas as partes interessadas. Deste modo, indicaram uma abertura de canais participativos em diversos momentos do licenciamento ambiental destes empreendimentos, de modo a propiciar que a sociedade civil afetada ou interessada traga seus anseios e demandas ao longo do processo, tanto na elaboração do estudo ambiental e no acompanhamento das eventuais licenças concedidas.

Palavras-Chave: Audiências públicas; Conflitos socioambientais; Controle social; Democratização da gestão ambiental; Impactos socioambientais.

1. Introdução

A participação popular ao longo do processo de licenciamento ambiental é importante para a garantia do controle social e a transparência de seu processo, legitimando-o (DUARTE *et al.*, 2016; GLUCKER *et.al*, 2013).

A Resolução CONAMA 009 de 1987 regulamentou a participação da sociedade civil no licenciamento ambiental para empreendimentos potencialmente poluidores, em que se faz necessária a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Para tanto, afixou seus procedimentos, quais atores podem solicitá-la e trouxe o período em que deve ser feita (BRASIL, 1987).

Além disto, a referida Resolução apontou que as Atas provenientes das audiências públicas podem servir de base para a emissão do parecer final por parte do órgão licenciador, na concessão ou indeferimento da Licença Prévia do empreendimento em análise (BRASIL, 1987).

¹ Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental pela Escola de Engenharia de São Carlos, EESC - Universidade de São Paulo (USP). Professora Assistente Doutora (MS-3.2) na Universidade Estadual "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), na Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira (FEIS), Departamento de Biologia e Zootecnia (DBZ). E-mail: denise.gallo@unesp.br

² Graduada em Ciências Biológicas - Licenciatura/Bacharelado pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP. E-mail: jaqueline.santim@unesp.br

Apesar da importância das audiências públicas no licenciamento ambiental, há questionamentos a respeito de sua efetividade. Um deles diz respeito ao momento em que se realizam, ou seja, somente após a publicação do EIA e RIMA, em que decisões sobre a localização do empreendimento, a alternativa tecnológica e a gestão dos potenciais impactos ambientais já haveriam se encerrado. Deste modo, resta à população ser informada sobre o desenvolvimento do empreendimento e o controle de seus potenciais impactos, sem no entanto, influenciar as escolhas tomadas pela consultora ambiental e empreendedor em sua concepção (OCAMPO-MELGAR *et al.*, 2019; SÁNCHEZ, 2020; SOUZA; JACOBI, 2011; CÉSAR, 2011; SAMPAIO; WOLD; NARDY, 2003).

Os fatores apontados prejudicam a participação dos atores sociais interessados nas audiências públicas, já que o confronto e a falta de informações relevantes e de fácil entendimento não promovem a resolução de conflitos advindos da proposta em análise (PINHEIRO; TRIGUEIRO, 2014; AGRA FILHO, 2008).

Segundo HOURDEQUIN *et al* (2012); AGRA FILHO (2008) e HARTLEY; WOOD (2005), outro problema consiste no curto período que os órgãos ambientais licenciadores disponibilizam o RIMA para análise dos interessados. Por conseguinte, as audiências públicas terminam por se configurar em um mero procedimento burocrático para a concessão ou não da Licença Prévia de um empreendimento.

No direito ambiental, duas garantias que um Estado Democrático de Direito deve proporcionar para que conflitos de interesse entre os diversos atores sociais sejam evidenciados e debatidos para o alcance de consensos são: a universalização das informações de domínio público e os espaços participativos. Em matéria ambiental, qualquer informação que não seja classificada como sigilosa (como segredos de Estado e de produtos industriais), ou seja, sua grande maioria, tal como o estado do meio e, no que se refere a esta pesquisa, documentos públicos como EIAs, RIMAs, datas de convocação de audiências públicas e suas Atas, devem ser amplamente disponibilizados (MACHADO, 2013).

O direito à informação é garantido pela Constituição Federal de 1988 e Política Nacional do Meio Ambiente que, em seu artigo 9, inciso 7, estabelece o “Sistema Nacional de Informação sobre o meio ambiente”, instrumento para a execução dos objetivos da Lei, o qual prevê que as informações relativas ao meio estejam acessíveis e atualizadas para o conhecimento de toda a sociedade (BRASIL, 1981). Há também a Lei nº 10.650, de abril de 2003, que garante e reforça o direito à informação ambiental, salientando que os interessados não precisam apresentar as motivações para solicitar acesso aos documentos públicos (SÁNCHEZ, 2020).

Para que a sociedade participe em matérias de seu interesse, há sua previsão na Constituição Federal de 1988 e demais arcabouços legais, tais como a Declaração do Rio de Janeiro de 1992. Em termos de espaços participativos na questão ambiental, há os órgãos colegiados, como os Conselhos de Meio Ambiente em âmbito nacional, estadual e municipal, os Comitês de Bacias Hidrográficas e outros; há as Organizações Não Governamentais, além das audiências públicas, plebiscitos, referendos e as ações judiciais. A participação pública também se dá por meio de canais informais, como manifestações e abaixo-assinados (MACHADO, 2013).

Uma das opções para solucionar o problema do baixo grau de controle social no licenciamento ambiental seria a participação da população durante todo o seu processo, iniciando pela concepção do empreendimento (XAVIER *et al*, 2022) e elaboração de seu escopo, momento em que se formulam as diretrizes para a preparação dos estudos ambientais, resultando em seu Termo de Referência (AGRA FILHO, 2019; OCAMPO-MELGAR, 2019; SÁNCHEZ, 2020).

Segundo Sánchez (2020), o Termo de Referência tem como objetivo estabelecer a metodologia que será utilizada para o levantamento das alternativas locacionais e tecnológicas do empreendimento proposto; para a coleta e processamento das informações sobre o meio físico, biótico e socioeconômico das áreas de influência dos potenciais impactos; para a identificação e análise dos potenciais impactos ambientais e as ações para que sejam evitados, minimizados ou compensados. Também se apresenta em qual/quais momento(s) será/serão realizada(s) a(s) audiência(s) pública(s), dentre outros fatores que determinam o conteúdo e forma do EIA.

Na fase de elaboração do escopo, que resultará no Termo de Referência, a participação da população é comum em Avaliações de Impactos de países como Estados Unidos da América, Canadá, Dinamarca e Holanda, em que sua garantia é determinada por lei. No Brasil, por sua vez, não há regulamentação federal para que haja participação social nessa etapa de planejamento do EIA (VILLASBÔAS, 2003). A importância de interferência social neste momento consiste na identificação dos anseios dos diversos atores que serão afetados pelo empreendimento proposto, conduzindo o órgão licenciador a tomar uma decisão sobre a continuidade ou não do licenciamento, dirimindo potenciais conflitos (MONIZ *et al*, 2017).

Durante a elaboração do EIA e RIMA, próxima etapa do licenciamento ambiental, há diversos momentos em que a participação da sociedade possa se efetuar, como na fase de coleta de informações que irão compor o diagnóstico ambiental, posto que a população pode colaborar com seu conhecimento; na identificação e análise de potenciais impactos, por meio

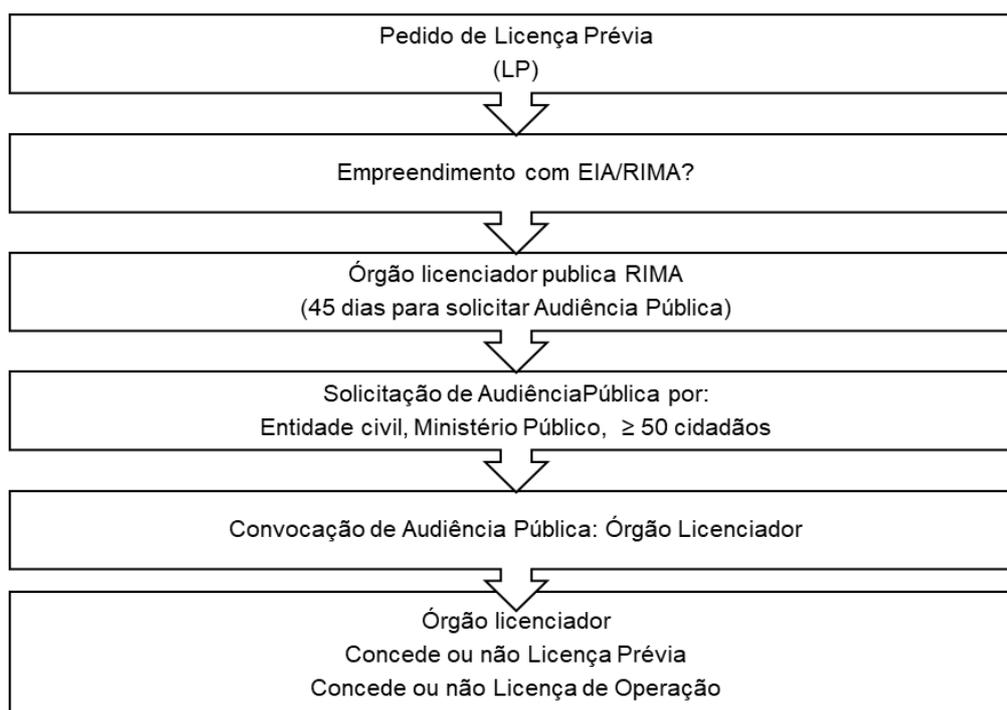
da valoração que possui acerca do meio que será modificado e, por fim, nas proposituras e avaliação de alternativas para que impactos sejam evitados, minimizados e compensados (MONIZ *et al.*, 2017).

Com uma eventual concessão de Licença Prévia do empreendimento, a população necessita ter acesso aos documentos referentes ao monitoramento ambiental (denominada de fase pós-EIA), para que o acompanhe. A etapa de monitoramento se realiza com coletas periódicas de dados referentes ao meio, para verificar se estão sendo cumpridas as ações de controle dos impactos ambientais e das condicionantes impostas na licença (SÁNCHEZ, 2020).

Nesta etapa, a participação social é necessária para pressionar o empreendedor a cumprir todas as exigências acordadas com a população e o órgão ambiental. Para tanto, podem ser estabelecidos canais de controle social, como as comissões especiais de acompanhamento, compostas por representantes comunitários e membros de organizações não governamentais (SÁNCHEZ, 2020).

A Figura 01 apresenta, de forma esquemática, a etapa designada pela Resolução CONAMA 009 de 1987 para a participação da sociedade civil no licenciamento ambiental mediante elaboração de EIA e RIMA.

Figura 01. Etapa em que há necessidade de participação social no licenciamento ambiental mediado por EIA e RIMA, segundo a Resolução CONAMA 009 de 1987.



Fonte: Organizado pelos autores.

Tendo em vista a importância da investigação acerca dos problemas relacionados à participação social no Brasil nos processos de licenciamento ambiental, um problema de pesquisa é a ausência de trabalhos que os analise na perspectiva dos pesquisadores que atuam na área de Avaliação de Impactos. Deste modo, visando o aperfeiçoamento do controle social no licenciamento ambiental vinculado ao EIA e RIMA, esta pesquisa teve por objetivo identificar e analisar como estes pesquisadores compreendem a importância da participação pública no licenciamento, em termos dos momentos de sua ocorrência e melhorias nos canais de participação existentes.

2. Metodologia

2.1. Forma de obtenção dos dados

De acordo com Creswell (2010), esta pesquisa pode ser classificada de acordo com diferentes critérios. Segundo a natureza dos dados, apresenta-se como uma pesquisa de caráter qualitativo, já que há uma preocupação quanto à interpretação dos fenômenos e os significados atribuídos por outros às suas práticas. A pesquisa foi desenvolvida da seguinte forma:

2.1.1. Realização de levantamento bibliográfico: A pesquisa bibliográfica foi realizada em plataformas de busca de publicações como o “SciELO”, “Google Scholar” e “Science Direct”, com ênfase àquelas compreendidas no período de 2000 a 2022, perfazendo aproximadamente duas décadas.

Os temas procurados foram o contexto histórico da participação social e sua importância para o licenciamento ambiental; espaços participativos para a gestão ambiental em âmbito governamental e não governamental; etapas do licenciamento ambiental e de elaboração de Estudos de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental e problemas relacionados ao controle social no licenciamento. Além de artigos, foram selecionados livros e legislações referentes aos conteúdos em análise.

2.1.2. Seleção dos potenciais participantes da pesquisa: Foi solicitada a lista de filiados da Associação Brasileira de Avaliação de Impacto (ABAI), organização social sem fins lucrativos que congrega pesquisadores e demais interessados neste tema. Para tanto, realizou-se uma consulta aos membros diretores da ABAI, que permitiram o acesso aos endereços eletrônicos dos participantes dos Congressos da ABAI.

A partir desta consulta, identificaram-se quarenta pesquisadores lotados nas diversas universidades brasileiras (federais e estaduais) que atuam na área de avaliação de impactos e/ou licenciamento ambiental. Havendo a necessidade de selecionar a maior quantidade possível de pesquisadores em AIA, todos os quarenta foram abarcados na pesquisa.

2.1.3. Foi desenvolvido um questionário em plataforma digital (*Google Forms*), contendo duas perguntas, com respostas dissertativas. O questionário foi enviado ao endereço eletrônico dos quarenta pesquisadores selecionados e sua disponibilidade permaneceu entre janeiro a agosto do ano de 2019. Na apresentação do estudo, antes das perguntas do questionário, inseriu-se um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), por questões de ética na pesquisa envolvendo seres-humanos. Neste sentido, os sujeitos da pesquisa somente poderiam participar caso concordassem com o TCLE.

As perguntas foram baseadas na literatura sobre o tema “participação social e licenciamento ambiental”, direcionando-as para: qual o estado em que se encontra; os problemas que enfrenta e, por fim, como solucionar os problemas apontados.

2.2. Forma de Análise dos resultados

As respostas dos questionários foram analisadas da seguinte forma:

2.2.1. Os respondentes que concordaram em participar da pesquisa foram identificados de forma numérica, de acordo com a sequência de devolução do questionário, ou seja, como Respondente 1, Respondente 2 e sucessivamente.

2.2.2. As respostas foram apresentadas de forma descritiva.

2.2.3. Inferências foram levantadas a respeito das principais dificuldades para a participação social no licenciamento ambiental, buscando-se comparar as respostas obtidas com informações presentes na literatura especializada.

3. Resultados e Discussões

Dentre os quarenta participantes selecionados na pesquisa, dezenove responderam os questionários, perfazendo uma amostragem de 47% da totalidade, quase metade dos potenciais participantes.

Os participantes da pesquisa foram convidados a responder a respeito dos obstáculos à participação da sociedade afetada por empreendimentos capazes de ocasionar impactos socioambientais significativos no processo de licenciamento ambiental brasileiro.

Nas considerações feitas pelos respondentes acerca deste tema, um dos problemas levantados se relaciona à metodologia de participação empregada no país, qual seja, a

audiência pública. Para os respondentes, tal modelo não permite uma participação efetiva por parte dos interessados, já que não é eficaz para se conseguir de fato ouvir e dialogar com a população atingida pelo empreendimento.

Os respondentes também apontaram que a participação da sociedade é reservada à audiência pública convocada pelo órgão ambiental somente após a conclusão do EIA/RIMA. Tal apontamento corrobora com Brasil (1986), Agra Filho (2008), Queiroz e Miller (2018) e Sánchez (2020), posto que a participação social no licenciamento ambiental brasileiro ocorre predominantemente por meio de audiências públicas, antes da concessão ou não da Licença Prévia dos empreendimentos sujeitos ao EIA/RIMA, em conformidade com as respostas obtidas.

Para alguns especialistas, as audiências públicas não são meios efetivamente participativos para a promoção do debate acerca dos empreendimentos. De maneira semelhante, destacou-se a “[...] Inexistência de previsão oficial de espaços para a participação ao longo do processo de licenciamento”, sendo que a população não tem a garantia da realização desses momentos de participação antes da decisão sobre a concessão ou não da Licença Prévia”.

Tais afirmações estão de acordo com Sánchez (2020) e Agra Filho (2008), para os quais as audiências públicas são ritos burocráticos que possuem uma forma engessada, dificultando uma efetividade na participação informada e influente da população sobre as atividades poluidoras.

As audiências públicas não ocorrem sempre que um empreendimento sujeito ao EIA/RIMA se encontra em análise pelo órgão ambiental, mas somente se a sociedade civil e/ou Ministério Público se manifestarem para sua realização.

Acerca disto, em trabalho sobre a participação da sociedade em empreendimentos de diversas tipologias vinculados ao EIA/RIMA, Alves, Bucci e Almeida (2020) realizaram um levantamento de 143 processos de licenciamento ambiental, concluindo que a maioria obteve a Licença Prévia sem a realização de audiência pública (122 processos tramitaram sem solicitação de audiências). Este fato é considerado preocupante pelos autores, já que as audiências públicas, não obstante os obstáculos que oferecem para se consolidar como uma metodologia ativa de controle social, ao menos são fundamentais para o compartilhamento do poder estatal, a transparência nas tomadas de decisão e a legitimidade do processo de licenciamento ambiental.

A participação é um princípio constitucional, de acordo com um dos respondentes. O sistema de licenciamento e a Avaliação de Impactos (AI) oferecem espaços para a

participação, contudo sem preocupação com a sua efetividade. Como exemplo, as audiências públicas para discussão dos resultados do EIA são consideradas fundamentais, mas limitadas cronologicamente à discussões pouco efetivas no que diz respeito à prevenção dos impactos dos projetos, conforme seu relato.

Um dos participantes considerou a participação da comunidade nas audiências públicas insuficiente, mesmo quando diretamente afetada pela atividade. Argumentou que a sociedade tem demonstrado dificuldades para participar ativamente dos processos de licenciamento ambiental em momentos anteriores à concessão da Licença Prévia e no monitoramento ambiental.

Para Moniz *et al* (2017) e Lima e Pinto (2016), os empecilhos para a presença da sociedade civil nestes processos são a ausência do estado em garantir o deslocamento acessível às pessoas que não possuem poder aquisitivo para comparecer às reuniões. Diante da inação do Poder Público em facilitar a participação social, não há representatividade de comunidades afetadas pelo empreendimento nos espaços deliberativos do licenciamento, obstaculizando o diálogo e troca de saberes entre os envolvidos. Deste modo a democracia é fragilizada, já que as decisões não são compartilhadas entre o Estado e a população.

Um dos respondentes salientou que, apesar de existir outros meios de participação em alguns estados e no órgão federal de licenciamento ambiental, ou seja, no IBAMA, tal fato não resulta em melhorias no processo decisório. Neste ponto, os espaços participativos carecem de uma real democratização, em que todos os envolvidos possam influenciar as decisões de forma mais equitativa.

De acordo com O'Faircheallaig (2010), o propósito da participação consiste no compartilhamento das tomadas de decisão entre população afetada e o Estado, de forma a diminuir a influência dos proponentes do projeto neste processo. Para alcançar este objetivo, a população tem o direito de apresentar informações de seu conhecimento nos EIAs e RIMAs (tanto as de cunho biológico quanto às socioeconômicas), além de ser consultada no momento de se aferir a significância dos potenciais impactos associados às alternativas do projeto. Valores e aspirações sociais na valoração de impactos são considerados somente se houver participação e dependem da forma como os espaços deliberativos são conduzidos pelos órgãos licenciadores e consultorias.

De modo parecido a estas colocações, foi mencionado que tanto a população afetada quanto o Poder Público diversas vezes tem interesse na aprovação de projetos em razão das promessas de geração de empregos apresentadas pelos proponentes. Deste modo, não há espaço para a consideração dos potenciais impactos negativos que o projeto possa ocasionar.

Neste interim, Duarte *et al* (2016) em uma pesquisa sobre audiências públicas de projetos de usinas de cana-de-açúcar, concluíram que a maioria dos apontamentos e comentários realizados pelos representantes das comunidades locais foram favoráveis aos empreendimentos, ressaltando os impactos positivos na geração. Somente um dos participantes apresentou preocupações quanto ao eventual desemprego no período de entressafra.

Quanto à geração de empregos e outros impactos sociais presentes nas diversas tipologias de atividades, Sánchez (2020) argumenta que sua grande visibilidade e aceitação pelas comunidades ocorrem pela ausência de políticas públicas de desenvolvimento locais. Em função da ineficácia do Estado em garantir o pleno emprego nas economias neoliberais, os atingidos pelos empreendimentos privados pouco debatem e contestam os estudos ambientais devido às expectativas de melhorias sociais que, na prática, acabam por não se realizar plenamente.

Os participantes pontuaram que o prazo exíguo para o conhecimento dos problemas ambientais apresentados no EIA e/ ou RIMA por parte da população afetada/interessada e as dificuldades de acesso ao RIMA, para sua leitura antes das audiências públicas, são problemas que dificultam a participação social no licenciamento, como apontados por Queiroz e Miller (2018), Hourdequin *et al.* (2012) e Agra Filho (2008), para os quais os empecilhos às informações sobre o empreendimento prejudicam a democratização do processo decisório.

Segundo a Resolução CONAMA n.9/87, que regulamenta as audiências, há 45 dias de prazo para a leitura do RIMA (BRASIL, 1987), período considerado inadequado para a leitura atenta e crítica do documento, na visão desta parcela de respondentes. Deste modo, dificulta-se o preparo dos afetados pelo empreendimento para tecer, segundo O'Faircheallaig (2010), eventuais contestações a respeito das informações disponíveis no RIMA, sobretudo quanto aos seus potenciais impactos socioambientais.

Outro problema apontado em relação ao RIMA está em sua forma e escrita, que apresenta difícil compreensão para a população leiga, apesar de se configurar como um documento que deveria possuir um texto acessível a todos os cidadãos. No Brasil, o RIMA não é analisado em termos de seu conteúdo e forma no processo de licenciamento resultando, muitas vezes, em documentos mal redigidos, com linguagem técnica e sem coesão entre suas partes. Ribeiro e Pinheiro (2011) e Sanchez (2020) apontaram que as consultoras ambientais acabam por resumir os capítulos do EIA na elaboração do RIMA, tornando-o ininteligível para diversos grupos sociais, além da omissão de informações importantes para respaldo das discussões.

Para Ribeiro e Pinheiro (2011), esta prática é uma afronta à participação popular, já que não as informações não estão disponíveis de forma adequada. Deste modo, Moniz *et al* (2017) apontam que a melhoria do conteúdo e forma dos EIA/RIMAs ocorreria diante de uma abordagem participativa na realização destes estudos, a partir de técnicas de percepção social das pessoas diretamente afetadas.

A respeito de outros problemas que dificultam a participação da sociedade no licenciamento ambiental com EIA e RIMA, alguns participantes da pesquisa apontaram dificuldades de a população se engajar ativamente durante todas as suas etapas, fato ressaltado por Lima e Pinto (2016) ao discorrem a respeito da acessibilidade popular aos espaços deliberativos.

Em conjunto a este problema, não há informações públicas para respaldar a participação popular, segundo um dos participantes da pesquisa. Conforme Queiroz e Miller (2018), Hourdequin *et al.* (2012) e Agra Filho (2008), a falta de informações compromete a participação pública.

Além da falta de informação, outros respondentes apontaram situações em que há pouco interesse da população em participar de audiências públicas, dada a descrença de sua efetiva interferência no licenciamento ambiental. Como alternativa aos problemas apresentados, o respondente 18 abordou a necessidade de promoção de mais espaços de participação ao longo do processo de licenciamento ambiental, corroborando com Moniz *et al* (2017), que discorreram sobre a natureza da audiência pública e da fase em que ocorre no licenciamento prévio, insuficientes para a exposição e debate sobre as alternativas acerca do empreendimento, incluindo sua não realização.

De fato, não há democracia diante da inexistência de confronto de interesses a respeito do modelo de desenvolvimento local, da análise dos potenciais impactos de cada alternativa abordada e de um plano de monitoramento consensual entre partes interessadas (LIMA; PINTO, 2016).

Após realizado o diagnóstico dos fatores que dificultam a participação social nos processos de licenciamento ambiental vinculados ao EIA e RIMA, indagou-se aos participantes da pesquisa sobre as potencialidades existentes e as melhorias a serem efetuadas para uma maior efetividade de seu controle social.

Acerca das propostas para que a participação da sociedade ocorra de forma facilitada e qualificada no licenciamento ambiental brasileiro, os participantes da pesquisa colocaram que, primeiramente, deve haver convocação para as audiências públicas em todos os processos em

que haja a obrigatoriedade do EIA, conforme previsto em Constituição, mas não praticado no país em diversos casos.

Dada a exigência constitucional de publicidade do EIA na Constituição Federal de 1988, é evidente que a sociedade participe deste instrumento de gestão ambiental, pois também lhe foi outorgada a corresponsabilidade diante da proteção ao meio, juntamente com o Poder Público e entes privados. Deste modo, a sociedade não somente pode, mas tem o dever de participar diante de ações que possam afetar o meio.

No país, conforme um dos respondentes, outros *locus* social que viabiliza a participação social nas tomadas de decisão sobre empreendimentos impactantes são os Conselhos de Meio Ambiente em âmbito estadual, responsáveis por apreciar e, em alguns estados, deliberar de modo favorável ou não a estas propostas. Deste modo, há mais uma possibilidade de a sociedade civil estabelecer um debate acerca de atividades com potencial de modificar sua cultura, modo de vida e o meio em que a reproduzem, em conjunto com o órgão licenciador.

Para um dos participantes da pesquisa, os Conselhos de Meio Ambiente podem exercer um papel mais relevante nas tomadas de decisão, ampliando os canais de participação social por meio da possibilidade de serem espaços deliberativos legítimos no licenciamento de empreendimentos potencialmente impactantes.

Segundo Souza e Novicki (2011), os Conselhos de Meio Ambiente são órgãos tripartites estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente para a discussão dos problemas ambientais e das alternativas para solucioná-los, proporcionando um espaço participativo no Poder Executivo em instância federal, estadual e municipal. Entretanto, não são todos os Conselhos que possuem caráter deliberativo no licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente poluidores.

Nos estados brasileiros em que os Conselhos de Meio Ambiente assumem papel deliberativo nas questões socioambientais que apreciam, considera-se que há possibilidade de uma participação social mais presente no licenciamento ambiental. Mas, enquanto não houver uma estrutura paritária entre os representantes do Poder Público, do setor empresarial e da sociedade civil nestes canais participativos, não é possível efetivar o controle social nas tomadas de decisão no licenciamento ambiental, assim como apontado por Vieira e Weber (2008).

De acordo com Souza e Novicki (2011), há grande influência do setor empresarial nestes espaços, tornando-os órgãos meramente burocráticos que somente ratificam as decisões

tomadas pelo Poder Executivo. Neste sentido, a participação social não é garantida pela existência dos Conselhos.

Não obstante a importância da visão crítica acerca da participação popular nos Conselhos de Meio Ambiente e seu menor grau de influência nos debates e deliberações em relação aos dois setores melhor representados e informados acerca das matérias postas em discussão nestes locais (Poder Público e setor empresarial), há possibilidades de torná-los legítimos perante a população que por eles é representada.

Os Conselhos apresentaram aumento significativo após a elaboração da Resolução CONAMA 237/97, a qual condiciona a existência do licenciamento ambiental municipal à criação de Conselhos Municipais de Meio Ambiente e a população pode ser estimulada a participar destes espaços por meio de ações educativas, como salientam Ferreira e Fonseca (2014).

Para que essas mudanças ocorram nos ritos do licenciamento ambiental, é preciso capacitação técnica de consultores e analistas dos órgãos ambientais, de modo que saibam aplicar as metodologias participativas durante todas as fases do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, conforme visão de um dos participantes da pesquisa. Para este, há necessidade de investimento em ações de Educação Ambiental, propiciando mudanças de paradigmas quanto à corresponsabilização entre proponentes, população e órgãos licenciadores no delineamento e seleção das alternativas de desenvolvimento. Logo, é necessário que a população compreenda o papel do licenciamento ambiental e da AIA na gestão ambiental, visando fortalecer estes instrumentos para de fato avaliarem a viabilidade ambiental de empreendimentos com potencial de ocasionar impactos socioambientais significativos.

Para tanto, o participante apontou que podem ser estabelecidos programas de educação ambiental específicos para a disseminação de informações sobre impactos socioambientais, o papel que cada agente interessado em empreendimentos sujeitos ao EIA pode exercer, assim como os ritos do licenciamento e os momentos-chave para a interferência da população. Neste sentido, os participantes ressaltaram que a disseminação de boas práticas em AIA e licenciamento ambiental possa ocorrer por meio de cursos de capacitação direcionados à empresas, órgãos ambientais e líderes comunitários.

Segundo Magalhães e Machado (2013), a Educação Ambiental (EA) possibilita a participação de grupos vulneráveis ao longo dos processos de gestão pública e, de acordo com Stortti e Barbosa (2022) a EA é um dos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente e

propicia, no licenciamento ambiental, a troca de saberes, a construção de conhecimentos por parte dos envolvidos e a escolha da melhor forma de configurar os territórios.

4. Considerações Finais

A participação da sociedade nos processos de licenciamento ambiental é uma garantia constitucional que visa o compartilhamento do dever da coletividade e do Poder Público para com a proteção ambiental, além de efetivar o princípio do direito coletivo sobre os bens ambientais, da garantia à sadia qualidade de vida para todos os cidadãos brasileiros e da disponibilidade de informação fidedigna à população.

A pesquisa apontou que o Brasil apresenta diversos problemas referentes à participação popular no licenciamento ambiental, do ponto de vista dos sujeitos de pesquisa, quais sejam, pesquisadores lotados em diversas universidades estaduais e federais brasileiras. Dentre eles, há a não obrigatoriedade de haver audiência pública quando o licenciamento ambiental se vincula à apresentação de EIA e RIMA. Neste caso, a audiência pública ocorre se houver solicitação por parte do Ministério Público e/ou de cidadãos interessados.

Neste sentido, é necessária a modificação na Resolução CONAMA 09/87, que regulamenta as audiências públicas no país, tornando-a obrigatória quando o empreendimento for licenciado perante o EIA e o RIMA.

Mesmo quando há audiências públicas, os participantes da pesquisa relataram que sua ocorrência se dá de forma tardia no licenciamento ambiental, inexistindo outras formas de participação popular no início do processo, quando as alternativas locacionais, tecnológicas e de não realização do projeto são discutidas.

Deste modo, a proposta realizada é que haja momentos de participação popular em todas as fases do licenciamento ambiental, quais sejam: na divulgação do empreendimento; na elaboração do Termo de Referência do EIA e RIMA; na condução destes estudos ambientais, notadamente no diagnóstico ambiental do EIA/RIMA; na apreciação destes documentos e no monitoramento ambiental, caso a licença Prévia seja concedida, assim como as Licenças de Instalação e Operação.

É importante, neste sentido, identificar as potencialidades e conhecimento dos analistas ambientais que conduzem os processos de licenciamento quanto: a criação de mais espaços participativos durante todo o licenciamento, o formato ou métodos disponíveis para que a população interfira neste processo e a existência de pessoal técnico com qualificação para intermediar os debates entre os interessados em participar.

Para garantir a legitimidade do processo de análise da alternativa aventada, o método de consulta necessita ser ativo, sem que a ideia enviesada do proponente Poder Executivo de aprovação das licenças ambientais prevaleça nas discussões.

Em relação a espaços participativos, os respondentes consideraram o papel dos Conselhos de Meio Ambiente que, em alguns estados brasileiros, precisam ser consultados pelo órgão licenciador na aprovação de projetos sujeitos ao EIA e RIMA. Verificou-se na literatura que estes canais fortalecem a democracia, na medida em que são colegiados tripartites que contam com a participação da sociedade civil, do Poder Público e dos entes empresariais no território representado. No entanto, precisam ser reformulados para representar de forma paritária os três setores que os compõe, além de ser regidos pela impessoalidade na gestão pública.

Outra questão problemática quanto à participação popular reside na qualidade do EIA e do RIMA, indispensáveis para que ocorra o debate acerca dos empreendimentos. Com relação ao EIA, a literatura aponta que as informações relevantes sobre o meio e a atribuição de significância aos potenciais impactos apresentam omissões relevantes de conteúdo e método, tornando seu papel de prever mudanças socioambientais e apresentar a viabilidade ambiental do empreendimento ineficaz. Entretanto, mesmo diante da falta de qualidade do EIA, tal documento é analisado pela equipe multidisciplinar dos órgãos licenciadores, inexistindo o mesmo com o RIMA.

Neste ponto, sugere-se que o RIMA, dada sua importância para o conhecimento informado da população, também possua critérios que definam a qualidade das informações disponibilizadas, que devem ser conferidos pelos órgãos licenciadores.

A respeito da disponibilização de informações fidedignas e relevantes para garantir a participação popular no licenciamento ambiental, os respondentes afirmaram que são escassas em termos da acessibilidade ao RIMA por parte dos órgãos ambientais em prazos adequados para a mobilização dos atores sociais interessados. Sem isto, a participação se torna somente um rito sem contribuições significativas daqueles que serão afetados pelo empreendimento.

Outro aspecto abordado pelos participantes foi a necessidade de capacitação técnica dos analistas ambientais para conduzir os canais participativos que devem ser criados ao longo do licenciamento ambiental. A população também necessita compreender a importância de se fazer presente de forma crítica nestes momentos, trazendo a dimensão sociopolítica que muitas vezes é ausente no licenciamento.

Neste sentido, se verificou que a abordagem crítica em Educação Ambiental é a mais adequada para o entendimento das inter-relações entre meio e sociedade, munindo os

diretamente afetados do conhecimento necessário para a tomada de decisão informada, de modo a evitar que sejam afetados por impactos socioambientais não previstos e com magnitude superior àquele presente nos estudos ambientais.

Referências

AGRA FILHO, S. S. Conflitos Ambientais e os Instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. *eGesta*, v.4, n. 2, p. 127-140, 2008. Disponível em:

<https://www.unisantos.br/mestrado/gestao/egesta/artigos/149.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

ALVES, G.P.; BUCCI, M.E.D.; ALMEIDA, M.R.R. A participação social nas audiências públicas nos processos de Licenciamento Ambiental de empreendimentos minerários em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Geografia Física*, v.13, n. 5, p. 2154-2169. 2020.

Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/rbgfe/article/view/245903>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Lei No. 6938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 02 de setembro de 1981, Brasília, DF. 1981.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, 1986. Resolução CONAMA n. 001, de 23 de janeiro de 1986. Diário Oficial da União, Brasília.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, 1987. Resolução CONAMA n. 009, de 03 de dezembro de 1987. Diário Oficial da União, Brasília.

CÉSAR, J. B. M. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. *RVMD*, v.5, n. 2, p. 356-384, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.18840/rvmd.v5i2.3124>. Acesso em: 27 mar. 2022.

CRESWELL, J.W. *Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto*. 3ª. ed., Porto Alegre: ARTMED, 2010.

DUARTE, C. G.; FERREIRA, V. H.; SÁNCHEZ, L. E. Analisando audiências públicas no licenciamento ambiental: quem são e o que dizem os participantes sobre projetos de usinas de cana-de-açúcar. *Saúde Soc. São Paulo*, v.25, n. 4, p. 1075-1094, 2016. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/jZwDnsRwcpHbWRyDpvmF7tF/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 11 abr. 2021.

FERREIRA, C.M.S.; FONSECA, A. Análise da participação popular nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente do Médio Piracicaba (MG). *Ambiente e Sociedade*, v.17, n. 3, p. 239-258, 2014. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/asoc/a/9WVFkgTqQ563fP3P5pMH8NR/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 22 mar. 2021.

GLUCKER, A.N., DRIESSEN, P.P.J.; KOLHOFH, A.; RUNHAAR, H.A.C. Public participation in environmental impact assessment: why, who and how? *Environmental Impact*

Assessment Review, v.43, p. 104-111, 2013. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/259120509_Public_participation_in_environmental_impact_assessment_Why_who_and_how. Acesso em: 25 ago. 2021.

HARTLEY, N.; WOOD, C. Public participation in environmental impact assessment – implementing the Aarhus Convention. *Environmental Impact Assessment Review*, v.25, p. 319-340, 2005. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S019592550400160X>. Acesso em: 8 jun. 2021.

HOUNDERQUIN, M.; LANDRES, P.; HANSON, M.J.; CRAIG, D.R. Ethical implications of democratic theory for U.S. public participation in environmental impact assessment.

Environmental Impact Assessment Review, v.35, p. 37-44, 2012. Disponível em:

<https://www.fs.usda.gov/research/treesearch/41126>. Acesso em: 5 mai. 2021.

LIMA, C.C.; PINTO, J.B. As audiências públicas e o diálogo dos saberes: uma abordagem sobre a instalação de hidrelétricas e seus impactos ambientais, 2016. *Revista Brasileira de Direito*, vol.13, n. 2, p. 137-154, 2016. Disponível em:

<https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1182/1214>. Acesso em: 7 out. 2021.

MACHADO, P. A. L., 2013. *Direito Ambiental Brasileiro*. 21ª. Edição. São Paulo: Malheiros. MAGALHÃES, N.; MACHADO, C. J. S. Uma análise de projetos de educação ambiental no licenciamento off-shore de petróleo da bacia de campos, 2013. In: VII EPEA. ENCONTRO PESQUISA EM EDUCAÇÃO AMBIENTAL, 2013, Rio Claro. *Anais [...]*. Rio Claro: EPEA, 2013.

MONIZ, A.A.; SABÓIA, V.M; CARMO, C.N.; HACON, S.S. Diagnóstico participativo socioambiental e de riscos à saúde das comunidades do entorno do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, n. 11, p. 3793-3805, 2017.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/jcF9qtGRpvH4J6RGx3bXsJy/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13 mar. 2022.

OCAMPO-MELGAR, A.; SAGARIS, L.; GIRONÁS, J. Experiences of voluntary early participation in Environmental Impact Assessment in Chilean mining. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 74, p. 43-53, 2019. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S019592551830163X>. Acesso em: 6 out. 2021.

O'FAIRCHEALLAIG, C. Public participation and environmental impact assessment: Purpose, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 30, p. 19-27, 2010. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0195925509000845>. Acesso em: 5 jun. 2021.

PINHEIRO, L.; TRIGUEIRO, A. *Audiências Públicas como Instrumento da Política Ambiental: Um Balanço Analítico*. UFES Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2014.

Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/scsufes/article/view/8553>. Acesso em: 02 mai. 2021.

- QUEIROZ, I.N.L.F.; MILLER, F.S. Democracia e participação popular no licenciamento ambiental de um empreendimento eólico em São Miguel do Gostoso – RN. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v.8, n. 1, p. 237-264, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/49845781/Democracia_e_participa%C3%A7%C3%A3o_popular_no_licenciamento_ambiental_de_um_empreendimento_e%C3%B3lico_em_S%C3%A3o_Miguel_do_Gostoso_RN. Acesso em: 22 abr. 2021.
- RIBEIRO, B.Q.; PINHEIRO, A.C.D. Participação Popular no Licenciamento de Atividades Causadoras de Significativo Impacto Ambiental. *Revista de Direito Público*, v.6, n. 1, p. 232-246, 2011. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/8430>. Acesso em: 8 mai. 2021.
- SAMPAIO, J. A. L.; WOLD, C.; NARDY, A. *Princípios de direito ambiental na dimensão internacional e comparada*. Imprensa: Belo Horizonte, Del Rey, 2003.
- SÁNCHEZ, L. E. *Avaliação de Impacto Ambiental: Conceitos e Métodos*. 3. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2020.
- SOUZA, A. N.; JACOBI, P. R. Licenciamento ambiental e ampliação da cidadania: O caso da hidrelétrica de Tijuco Alto. *O&S*, v.18, n. 57, p. 245-263, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/5qcTYBrXkfLRJ8ssFcsb3MK/?lang=pt>. Acesso em: 18 mai. 2021.
- SOUZA, D.B.; NOVICKI, V. A participação social na questão ambiental: limites e possibilidades nos Conselhos de Meio Ambiente no Brasil. *Eccos – Revista Científica*, n.25, p. 235-249, 2011. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/103/130>. Acesso em: 20 jul. 2021.
- VIEIRA, J.T.; WEBER, E. O licenciamento ambiental como forma de efetivação da autonomia municipal e do desenvolvimento sustentável. *Jus Navigand*, ano 12, (1731), p. 1-21, 2008. Disponível em: <http://www.mpgp.mp.br/portal/system/resources/W1siZiIsIjIwMTMvMDQvMTUvMTRfNDNfNTZfNjQ1X09fbGljZW5jaWFtZW50b19hbWJpZW50YWxfY29tb19mb3JtYV9kZV9lZmV0aXZhXHUwMGU3YW9fZGFFfYXV0b25vbWlhX211bmljaXBhbC5wZGYiXV0/O%20licenciamento%20ambiental%20como%20forma%20de%20efetiva%C3%A7%C3%A3o%20da%20autonomia%20municipal.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.
- VILLASBÔAS, P. P. *A importância da participação pública no processo de avaliação de impacto ambiental, estudo de caso do porto da Barra LTDA*, 2003. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.
- XAVIER, T.W.F.; GORAYEB, A.; BRANNSTROM, C. Metodologias Participativas e a Produção de Dados da Pesca Artesanal em Áreas com Projetos de Parques Eólicos *Offshore* no Ceará, Brasil, 2022. *Sustainability in Debate*, v.13, n. 1, p. 195-209, 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/360811104_Metodologias_Participativas_e_a_Producao_de_Dados_da_Pesca_Artesanal_em_Areas_com_Projetos_de_Parques_Eolicos_Offshore_no_Ceara_Brasil. Acesso em: 9 mai. 2021.

¿Cómo analizan los investigadores en evaluación de impacto y licenciamiento ambiental la participación de la sociedad afectada en emprendimientos sujetos a estudios de impacto ambiental en Brasil?

Resumen

El artículo tiene como objetivo investigar la percepción de los investigadores en el campo de la Evaluación de Impacto Ambiental sobre cómo son los procesos de participación de la sociedad en Brasil. La metodología consistió en no enviar cuestionarios al público en general, además de revisar la literatura sobre el tema. Como principales resultados, los participantes de la investigación considerarán que la participación de la sociedad se viabiliza en momentos tardíos de toma de decisiones sobre emprendimientos licenciados con Estudios de Impacto Ambiental, a través de audiencias públicas que no promueven la intervención social de todos los interesados. De esta manera, indicaremos la apertura de canales participativos en diferentes momentos del licenciamiento ambiental de estos proyectos, con el fin de incentivar a la sociedad civil afectada o interesada a tragarse sus anhelos y demandas a lo largo del proceso, tanto en la elaboración del documento ambiental estudio y en el eventual seguimiento de las licencias otorgadas.

Palabras claves: Audiencias públicas; Conflictos socioambientales; Control social; Democratización de la gestión ambiental; Impactos socioambientales.

Comment les chercheurs en évaluation d'impact et en licences environnementales analysent-ils la participation de la société impactée dans les entreprises soumises à des études d'impact environnemental au Brésil ?

Résumé

L'article visait à étudier la perception des chercheurs dans le domaine de l'évaluation de l'impact environnemental sur la façon dont les processus de participation de la société se trouvent au Brésil. La méthodologie a consisté à envoyer des questionnaires au public cible, en plus de passer en revue la littérature sur le sujet. Comme résultats principaux, les participants à la recherche ont considéré que la participation de la société est rendue possible dans les derniers moments de la prise de décision sur les entreprises autorisées avec des études d'impact sur l'environnement, à travers des audiences publiques qui ne prévoient pas l'intervention sociale de toutes les parties intéressées. De cette manière, ils ont indiqué une ouverture de canaux participatifs à différents moments de l'autorisation environnementale de ces entreprises, afin de permettre à la société civile concernée ou intéressée d'apporter ses souhaits et demandes tout au long du processus, tant dans l'élaboration de l'étude environnementale et dans le suivi des éventuelles licences accordées.

Mots-clés: Audiencias públicas; Conflits socio-environnementaux; Démocratisation de la gestion environnementale; Impacts socio-environnementaux.

How do researchers in impact assessment and environmental licensing analyze the participation of affected society in undertakings subject to environmental impact statement in Brazil?

Abstract

The article aimed to investigate the perception of researchers in the area of Environmental Impact Assessment on how society's participation processes has been find in Brazil. The methodology consisted of sending suggestions to the target audience, in addition to reviewing the literature on the subject. As main results, the research participants considered that society's participation has been make possible in late moments of decision-making on licensed enterprises with Environmental Impact Statments, through public hearings that do not provide for the social intervention of all interested parties. In this way, they indicated an opening of participatory channels in different moments of the environmental licensing of these undertakings, in order to allow the expected or

interested civil society to bring its hopes and demands throughout the process, both in the elaboration of the environmental study and in the follow-up of the adventures granted licenses.

Keywords: Democratization of environmental management; Public hearings; Social control; Socio-environmental conflicts; Socio-environmental impacts.