

**DOUGLAS LUIS DE OLIVEIRA**

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL E GESTÃO CONSENSUAL:  
DESCONTINUIDADE EM PROCESSOS DECISÓRIOS PARTICIPATIVOS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-graduação em Extensão Rural, para a obtenção de título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA,  
MINAS GERAIS – BRASIL  
2008

DOUGLAS LUIS DE OLIVEIRA

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL E GESTÃO CONSENSUAL:  
DESCONTINUIDADE EM PROCESSOS DECISÓRIOS PARTICIPATIVOS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-graduação em Extensão Rural, para a obtenção de título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 30 de junho de 2008.

---

Prof. Marcelo Miná Dias  
(Co-Orientador)

---

Prof<sup>a</sup> Sylvia Maria Machado  
Vendramini  
(Co-Orientadora)

---

Prof. Edson Ferreira de Carvalho

---

Prof. Franklin Daniel Rothman

---

Prof. José Norberto Muniz  
(Orientador)

*Quando vou a um país, não examino se há boas leis, mas se as que lá existem são executadas, pois boas leis há por toda a parte.*

*Montesquieu*

Ao Pai,

À Graça minha mãe, João meu pai, Daniella, irmã, sem vocês nada seria possível

Aos amigos.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecer sempre é difícil, pois o nome que outrora foi presente na vida, agora pode fugir pela ação do tempo ou da pressa, mas o que importa sempre é deixar a nota de que mesmo os nomes os quais não estarão escritos aqui, certamente serão lembrados e haverá sempre a vontade de complementar a lista. Mas de plano, deixo meu registro de gratidão a cada amigo que esteve presente no decorrer do estudo e formulação deste trabalho.

Enfim, os estudos dos últimos dois anos estão se materializando nesta dissertação, mas o corpo material, não é o grande resultado final, mas sim as marcas que ficarão impressas no seu escritor por tantos e longos anos. Cada aprendizado, cada desafio, cada vitória. E sobre cada momento desses, deve-se agradecer aos que estavam juntos, aos que provocaram o desafio e fixaram o aprendizado.

Aos pais, João e Graça, pelo apoio de pais, de família e acima de tudo, de amigos, companheiros, incondicionais, que deixaram suas vidas, seu viver, para realizar o sonho de um filho estudar fora, longe. Obrigado, e pudera eu um

dia expressar esse agradecimento da forma que sinto. À minha irmã, Daniella, o agradecimento pela paciência, por ter mudado a rotina por causa dos estudos do irmão, por ter nascido, por ser a mistura de irmã, amiga, mãe e pai, companheira.

Aos orientadores, o respeito e a reverência daquele que agradece pelo tempo na leitura e releitura deste volume, carregado de jargões e formas próprias, que podem se tornar tão estranhas aos cientistas sociais. Meu agradecimento Norberto, por naquele dia, ter escolhido o projeto de um desconhecido e ter me proporcionado um enriquecimento tão grande na formação acadêmica e pessoal; o exemplo de dedicação à vida acadêmica ficará. À Sylvia, que num dia de inverno no corredor de um pavilhão de aulas, ouviu de um aluno de graduação a pergunta sobre a possibilidade da orientação, desde lá se vão 5 anos, muito obrigado. Marcelo, pela paciência, pela sabedoria (uma qualidade tão cara), aquele que chamo meu Mestre com tanto respeito.

Não há como esquecer a Graça, Carminha, Cida, Helena, Tedinha, verdadeiros anjos que nos protegem nas tormentas durante o mestrado.

Aos membros da banca examinadora, por terem tão gentilmente aceito o convite a fim de compor o exame professor Edson e professor Franklin.

Agora, como agradecimento especial, é preciso lembrar duas pessoas que fazem parte desta vitória, Daniele Marota e Eder Viana. Meus primeiros mestres da vida prática do Direito, sem vocês certamente não haveria o que se defender hoje, afinal, ensinaram a garra e perseverança que possuem, na advocacia praticada com paixão e lisura. “Excelência”, como chamo carinhosamente hoje a juíza de Direito Daniele Marota, sua força me ensina a cada dia superar barreiras e “atear fogo às pontes” da vida. Ao “doutor” Eder, a quem o significado de doutor se afasta do pedantismo e se aproxima da admiração do amigo, guardo seu exemplo de vida, de força.

Àqueles que podem comprovar que a palavra amor encontra seu sentido mais sublime não na carne, mas no sentimento que liga pessoas tão diferentes, por motivos inusitados e não os separa jamais, que são meus amigos.

Ao professor Luiz Fontes, pelo apoio com a indicação para as entrevistas, pelas quais já agradeço aos membros da ONG AMDA em Belo Horizonte que muito contribuíram, a Dra. Cristina, advogada da entidade. Agradeço aos técnicos do Ministério Público de Belo Horizonte e IBAMA, pela paciência, e finalmente, os procuradores da Promotoria Especial da Bacia do Rio São Francisco e Rio das Velhas, que me guiaram entre as dúvidas referentes ao procedimento em estudo.

Como é de praxe, agradeço à UFV e a CAPES, como empreendedores indispensáveis à pesquisa, pelo financiamento deste processo de treinamento, sem o qual não seria possível.

*“Nesse dia eu quero apenas agradecer*

*Aquele que ouve nossas preces*

*Escuta o clamor*

*E se apressa em responder*

*Às vezes achamos que estamos só,*

*Num momento de solidão*

*Mas são nas horas mais difíceis*

*Que ele nos dá a sua mão*

*Sou-lhe grato pelo carinho*

*Sou-lhe grato pelo favor*

*Sou-lhe grato pela vida*

*Sou-lhe grato pelo amor*

*Ao criador de todas as coisas*

*Que carinho tem com os seus*

*Toda glória e toda HonraAo filho único de DEUS”*

Cláudia Liz

Muito grato.

## SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| RESUMO.....   | x   |
| ABSTRACT .....  | xii |
| INTRODUÇÃO .....  | 1   |
| 1.1 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS .....   | 5   |
| 1.1.1 Objetivo Geral.....   | 5   |
| 1.1.2 Objetivos Específicos.....  | 5   |
| 1.2 Delimitação Conceitual e Metodológica .....   | 5   |
| 2 Novas configurações do Direito Administrativo e o surgimento do Direito Ambiental .....                 | 12  |
| 2.1 Direito Administrativo em evolução.....   | 13  |
| 2.2 O Estado de Direito Ambiental e o Estado Democrático de Direito Ambiental como nova perspectiva ..... | 23  |
| 2.3 O meio ambiente como direito fundamental .....  | 25  |
| 2.4 O conjunto normativo ambiental brasileiro.....  | 28  |
| 2.5 Princípios do Direito Ambiental.....  | 34  |
| 2.6 A Política Nacional dos Recursos Hídricos.....  | 39  |
| 2.6.1 Falhas no processo .....  | 43  |
| 2.6.2 O Licenciamento de obras de grande impacto ambiental .....  | 52  |

|   |     |
|---|-----|
| 3. Instrumentos de inserção da população na tomada de decisão ambiental na Administração Pública.....   | 59  |
| 3.1 A gestão das águas pelos Comitês de Bacia.....  | 62  |
| 3.2 A Audiência Pública no Licenciamento Ambiental .....  | 81  |
| 3.2.1 A questão das audiências públicas do projeto do São Francisco ....  | 89  |
| 3.2.2 Proposta de resolução sobre as Audiências Públicas.....   | 100 |
| Considerações finais .....  | 110 |
| Referências Bibliográficas .....  | 115 |
| ANEXOS .....  | 122 |
| ANEXO I- Relatório sobre a reunião da Audiência Pública da implantação do Projeto de integração do Rio São Francisco com bacias hidrográficas do Nordeste setentrional..... | 123 |
| Anexo II: Proposta oficial de alteração da resolução 09/87 que tramita na Câmara Técnica do Conama .....  | 129 |
| Quadro comparativo entre Resolução 09/87, proposta oferecida pela ong GERC, proposta oficial que tramita na Câmara Técnica do Conama.....                                   | 135 |

## RESUMO

OLIVEIRA, Douglas Luis de. M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, junho de 2008. **Licenciamento Ambiental e a Gestão Consensual: descontinuidades em processos decisórios participativos**. Orientador: José Norberto Muniz. Co-orientadores: Marcelo Miná Dias e Sylvia Maria Machado Vendramini.

O procedimento de Licenciamento Ambiental no Brasil está inserido no conjunto de normas que são regidas pelo princípio constitucional da participação popular na tomada de decisão da administração pública. Não obstante, a doutrina do direito que defende a gestão consensual do bem público revela por sua vez a necessidade de que a administração reconheça a relevância não só da legislação, mas a efetiva implantação dos sistemas consensuais de gestão. O problema do estudo surge quando os instrumentos colocados à disposição da sociedade se tornam incapazes de promover uma decisão integrada, gerando um hiato entre as consultas à sociedade civil e as práticas na administração pública. O estudo analisa dois dos instrumentos de participação popular considerados principais no Licenciamento Ambiental em obras que abrangem bacias hidrográficas: o Comitê de Bacia, que é o órgão colegiado com representação popular competente para gerir o espaço sob sua gestão e as Audiências Públicas, momento legalmente constituído para que

haja o diálogo entre administração e cidadãos no Licenciamento. O que se observou foram instrumentos que oferecem potencialidade para a efetivação de políticas participativas, porém a prática deturpada faz com que os comandos ainda sejam emanados de um governo central, que só pode ser rompida com efetivação dos princípios democráticos e a constante fiscalização por parte da sociedade.

## ABSTRACT

OLIVEIRA, Douglas, Luis. M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, June, 2008. **Licensing and Environmental Management Consensual: discontinuities in participatory decision making processes.** Advisor: Jose Norberto Muniz. Co-advisors: Marcelo Miná Dias and Sylvia Maria Machado Vendramini.

The procedure of Environmental Licensing in Brazil is inserted into the set of standards that are governed by the constitutional principle of popular participation in decision-making of public administration. Nevertheless, the doctrine of law which upholds the consensual management of the public goods in its turn reveals the necessity of administration to recognize the relevance not only of the legislation, but the effective implementation of these systems consensual management. The problem in study arises when the instruments available to society become incapable of promoting an integrated decision, creating a gap between the consults in civil society and practices in public administration. The study is examining two of the instruments for popular participation considered the majors in the Environmental Licensing in works who covers a watershed: the Basin Committee, which is the collegiate institution with popular representation competent to manage the area under its management and the Public Audience, moment legally made so that there is dialogue between government and citizens in Licensing. What was observed

were instruments who offer a potentiality for participating politics effectivation, but the deturpated practics make the commands still be emanated from a central government, which can only be broken with the effectivation of democratic principles and making constant society 's supervision.

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 elevou o meio ambiente ao *status* de bem constitucionalmente protegido, fazendo com que as discussões políticas e mesmo literárias ganhassem poderoso instrumento de interpretação e proteção ambiental. Assim, o que antes era inferido dos mais diversos princípios do ordenamento jurídico nacional ou internacional, passou a ser regido por lei hierarquicamente superior no Brasil. Essa nova configuração do ordenamento ficou estabelecida no artigo 225 da Carta Magna, que determinou a realização de estudos prévios de impacto ambiental, dando origem ao atual processo de Licenciamento Ambiental.

O Direito Ambiental, como ciência envolta neste complexo não é diferente, portanto, deve ser lido às luzes da interpenetração entre outros ramos da ciência. Na busca de compreender a lógica de organização dos fatores que interferem no meio ambiente, houve por bem aliar-se a técnica jurídica à visão da Extensão Rural, uma vez que esta última vive a experiência dos impactos sociais e ambientais de obras de grande impacto ambiental e social. Esta vocação de observação da ação social, na qual a Extensão Rural possui sua linha mestra de atuação, contribuiu para indagar sobre o procedimento de Licenciamento Ambiental de obras de grande impacto ambiental, especialmente o Projeto de Transposição do Rio São Francisco.

Com o propósito de introduzir novos elementos conceituais que permitam expor mais adequadamente as questões envolvidas com o processo de licenciamento do projeto em questão, se iniciou o estudo a partir das proposições da teoria da administração consensual, conforme apresentada por

Moreira Neto (2007). Através dela foi possível construir os fundamentos para a interpretação do que se busca com a releitura do processo de licenciamento ambiental.

Sob esta perspectiva, detectou-se que o procedimento em questão apresentava um hiato, uma descontinuidade, na interação entre os atores sociais, que se configura no momento pós Audiências Públicas, na medida em que, sendo o momento adequado à revelação das expectativas e reivindicações dos envolvidos, não alcança prosseguimento nos momentos posteriores à sua realização. Isto é, há a frustração por parte dos envolvidos, por um lado, os atingidos terminam sendo alijados de seus direitos (de propriedade, privacidade, dentre outros direitos humanos). Noutra pólo, o empreendedor da obra, tem como consequência a incerteza da licença buscada e a morosidade na decisão final do órgão licenciador.

Isto é o que se designou de hiato, detectado no momento em que se analisava o procedimento de licenciamento sob a ótica da consensualidade. A proposição foi de que a realização das Audiências Públicas ou a formação de Comitês de Bacia não se constituíam situação capaz de informar a sociedade suficientemente dos impactos, bem como não criava uma situação adequada aos empreendedores a fim de prosseguir o procedimento de licenciamento, sem correr o risco de ver a obra paralisada devido ações judiciais.

O presente estudo tem como objetivo geral confrontar os institutos constitucionais de participação da sociedade nos espaços administrativos e a tomada de decisão em âmbito ambiental, realizando a confrontação entre os institutos legais e as práticas vivenciadas por diferentes segmentos sociais, sejam eles advogados, membros do Ministério Público e organizações não governamentais. Para tanto, investigou-se as normas que os envolviam esboçando o papel de cada um deles. Posteriormente, passou-se ao estudo das principais formas ortodoxas de participação popular em movimentos decisórios ambientais, que são os Comitês de Bacias Hidrográficas e as Audiências Públicas do Licenciamento Ambiental.

O problema foi constituído no momento pós Audiências, porém os efeitos dele irradiam por todo o procedimento, indo além, chegando aos gestores da bacia que são os Comitês. Focou-se no momento pós Audiências Públicas, para evidenciar o hiato existente no procedimento que deixa os envolvidos, tanto empreendedores, como os atingidos e a própria administração pública, num processo de descontinuidade que leva à incredulidade do processo que passa a possuir contornos de instrumento de mera legitimação de um processo vazio, como já aconteceu em Audiências Públicas marcadas pela riqueza de conteúdo, mas vazias de aplicabilidade em diversos projetos de barragens de hidrelétricas, consideradas aqui, processo assemelhado ao projeto objeto de estudo.

No capítulo II foi realizada uma revisão sobre os princípios de direito ambiental com ligação direta com o problema em questão. As questões como acesso à informação, participação, foram discutidos brevemente, a fim de prosseguir o tema referente à Política Nacional do Meio Ambiente, que é o grande corpo legal posterior à Constituição Federal de 1988, referente à proteção do meio ambiente. É com a análise deste instituto que se pode começar a evidenciar quais são os principais instrumentos de gestão de uma bacia hidrográfica, ou seja, o Comitê da respectiva bacia, e as Audiências Públicas, estudados em momento posterior.

Por fim, passou-se ao estudo dos dois principais pontos da pesquisa no capítulo III que são os Comitês de Bacia Hidrográfica, como instrumento legal de inserção da sociedade nas decisões referentes ao território abrangido por um rio. O Comitê, por lei, deve ser o gestor da bacia a qual pertence, constituindo verdadeiro fórum de discussão da sociedade em todas as ações que possam modificar aquele ambiente. E a Audiência Pública, pois é o momento legalmente reconhecido para a discussão de obras sob licenciamento. São, portanto, os dois grandes momentos de discussão do presente estudo.

Como se pôde notar pelas as entrevistas, é reclamado entre os envolvidos em procedimentos de licenciamento ambiental normas que regulem a participação popular em momentos decisórios do processo, bem como o

peso (vinculação) dessa participação dentro dele, nas Audiências Públicas. Em vista disso, tramitam nas Câmaras Técnicas do Conama projetos que visam reformular a resolução atual que trata do tema. Por esse motivo, intentou-se um estudo comparativo entre tais propostas, bem como a construção de um quadro que revelasse as proximidades e afastamentos entre as principais iniciativas e a resolução vigente, sendo realizado estudo comparativo entre as principais propostas de alteração da legislação vigente, resolução 09/87 do Conama.

As práticas de Extensão Rural podem significar uma releitura dos institutos jurídicos a fim de conquistar a prática efetiva da decisão consensual, Estas práticas são amplamente usadas em extensão e algumas delas já foram mesmo absorvidas pelo direito, como é o caso do Orçamento Participativo que ilustra como um instrumento heterodoxo passa a ser instituído de forma ortodoxa em certas localidades. Estas metodologias, como o Diagnóstico Rápido Participativo, são instrumentos que podem contribuir para confecção de Estudos Prévios de Impacto Ambiental de forma integrada com a população. Este processo leva desde início, à participação da mesma no processo de licenciamento, chegando às Audiências Públicas já previamente envolvida nas principais questões. As comunidades se sentem mais ouvidas e protegidas, e por outro o empreendedor pode sentir mais segurança do procedimento, a fim de diminuir gastos com processos judiciais, bem como atrasos provocados pelo desencontro de interesses levados ao Judiciário.

## **1.1 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS**

### **1.1.1 Objetivo Geral**

Tendo-se como objeto de análise as etapas do processo de Licenciamento Ambiental, a partir daquele problema, o objetivo geral está na identificação de mecanismos institucionais que possam sanar o impasse entre os institutos constitucionais e a tomada de decisão sobre os impactos das intervenções sobre os recursos naturais e humanos.

### **1.1.2 Objetivos Específicos**

- Identificar no conjunto da legislação ambiental brasileira referente ao Licenciamento ambiental os princípios da administração consensual;
- Identificar os instrumentos de reivindicação dos atores sociais na gestão do bem público ambiente;
- Estudar os conflitos advindos do não cumprimento dos princípios constitucionais de participação e informação, que podem atingir interesses tanto dos atingidos por obras de grande impacto ambiental, como seus empreendedores no processo de licenciamento;
- Identificar no instituto jurídico das Audiências Públicas, suas limitações e como as propostas de alteração podem promover uma mudança de postura na administração.

## **1.2 Delimitação Conceitual e Metodológica**

Como instrumento de compreensão da realidade a que se buscou desvendar, utilizou-se a teoria da administração consensual, que é aquela corrente que interpreta o Direito Administrativo em evolução. Como se sabe, as raízes da organização da administração pública estão calcadas inicialmente no Absolutismo, que foi aquele período da história em que os Estados europeus, em sua maioria, se constituíram como Estado-nação. É, pois, dessa estrutura que nasce o direito administrativo, com a organização dos comandos e hierarquias administrativas. Nestas bases, foram escritos os principais tratados que vieram a constituir os primeiros manuais de Direito Administrativo. Muitos

dos preceitos vigentes àquela época, ainda hoje permeiam a estrutura do Direito, o que provoca a reação por parte da literatura em afirmar que houve mudanças significativas, as quais provocam a alteração do perfil da administração pública, mudanças estas marcadas pela consensualidade, não existente à época de sua formação, e que precisam ser observadas.

Sendo assim, saiu-se de uma situação em que a administração é soberana absoluta e o administrado é aquele que deve suportar a vontade geral representada nela, a fim de se alcançar uma nova configuração em que o consenso nas decisões dá novo *status* aos entes, passando a administração a ser vista como gestora e o administrado como um cidadão. (MOREIRA NETO, 2007)

Sob a ótica da gestão consensual do bem público, aqui especificamente, o bem ambiental, buscou-se o deslinde do problema de pesquisa através dos procedimentos metodológicos definidos a partir do próprio objeto em estudo. Em conformidade com ele, aplicou-se a análise de conteúdo dos documentos, normas, atas, pareceres, ações judiciais, banco de dados do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, e para complementar as informações, foram utilizadas entrevistas e o envio de questionários semi estruturados ao Ministério Público de Minas Gerais, representado pela Curadoria das Bacias do Rio São Francisco, com sede em Belo Horizonte, Copam e IEF e organizações não governamentais, que são os principais segmentos envolvidos em processos de licenciamento ambiental.

Procurou-se delinear os procedimentos dogmáticos da legislação brasileira no que se refere ao Licenciamento Ambiental, sob a teoria da administração consensual, sendo tomado o instituto das audiências públicas, como processo instituído legalmente (ortodoxo) de participação. Este deve ser interpretado como momento inicial, para que assim, haja efetivação e continuidade do caráter participativo ao longo do procedimento de licenciamento, seja através do desenvolvimento de instrumentos ortodoxos, ou mesmo a utilização daqueles considerados heterodoxos, a fim de complementar a interação cidadão/Estado, na tomada de decisão.

Os documentos analisados, leis, resoluções, decisões judiciais, atos oficiais do Poder Administrativo, foram interpretados sob a ótica da Hermenêutica Estrutural, possibilitado pelo delineamento histórico, que segundo Reale (2001) deve ser o instrumento a ser utilizado pelo jurista a fim de integrar a lei às necessidades, enfim, à realidade social. Neste mesmo sentido Musseti (2004) afirma que a Hermenêutica possibilita a ampla interpretação do ordenamento jurídico, dando-lhe significado às vezes nem pretendido pelo legislador, mas que atenda às necessidades do campo social na época de sua aplicação.

Para isso, foram constituídos como principais documentos:

- Lei 6.938, de 17/01/1981 - Política Nacional do Meio Ambiente - criou os Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), regulamentados em 1986 pela Resolução 001 de 23/01/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).
- Lei 7.347 de 24/07/1985 - Ação Civil Pública - trata sobre os interesses Difusos, da ação civil pública de responsabilidades por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, e ao patrimônio artístico, turístico ou paisagístico.
- Lei 7.735, de 22/02/1989 – criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), compete ele executar e fazer executar a política nacional do meio ambiente, atuando para conservar, fiscalizar, controlar e fomentar o uso racional dos recursos naturais.
- Lei 9.433 de 08/01/1997 - institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, prevê a formação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, tendo como principais ícones os Comitês de Bacias, como forma consensual de gestão dos recursos hídricos.
- RESOLUÇÃO CONAMA Nº 001, de 23/01/86 - Cria a obrigatoriedade de realização de EIA/RIMA para o licenciamento de atividades poluidoras

- RESOLUÇÃO CONAMA Nº 009, de 03/12/87 Determina que a Audiência Pública referida na RESOLUÇÃO CONAMA N.º 001/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito
- RESOLUÇÃO CONAMA Nº 237, de 19/12/97 - Regulamenta o sistema nacional de licenciamento ambiental.
- Atas das Audiências Públicas
- As condicionantes designadas na Licença Prévia nº200/2005, que licenciou o objeto empírico deste estudo, qual seja, o Projeto de Transposição do Rio São Francisco.
- Projetos de resolução que alteram a regulação das Audiências Públicas

Estes documentos legais servirão como instrumento para que se possa confrontar os princípios debatidos na literatura e a legislação vigente, a fim de mapear a estrutura do instituto em estudo, verificando de que forma o licenciamento se apresenta falho e quais instrumentos normativos podem oferecer solução para a superação do impasse que se chamou de hiato.

Neste sentido, adotou-se como fontes primárias as atas das Audiências Públicas, as condicionantes da Licença Prévia concedida no projeto de transposição do Rio São Francisco, objeto empírico deste estudo, buscou-se a compreensão das principais falhas do projeto e quais os anseios da população em relação a ele. As informações constantes das atas, confrontadas com as condicionantes do órgão licenciador, constituem a primeira forma de verificação da efetividade do processo participativo como forma de ação consensual do Estado. Tomam-se as atas como referência, uma vez que os relatórios e demais documentos anexados a elas, durante as Audiências Públicas constituem os principais documentos a serem analisados pelo órgão licenciador quando este avalia aquele momento de participação.

De forma complementar, as entrevistas foram aplicadas a diferentes atores do processo de licenciamento ambiental. Estes representantes são os

que compõem as cadeiras do Ministério Público Estadual de Belo Horizonte, por ser o órgão que atua de forma direta na defesa do meio ambiente, aqueles do órgão deliberativo, no caso do projeto de transposição do Rio São Francisco, o IBAMA.

O instrumento de investigação utilizado foi o de revisão da literatura, bem como o estudo dos institutos legais envolvidos, a fim de contextualizar o instrumento e seus aspectos lacunosos. Como forma de evidenciar o hiato existente entre os princípios que nortearam a elaboração do instituto e a *praxis* do mesmo, foi utilizado o recurso das entrevistas, realizadas com representantes do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, técnicos de órgãos de licenciamento e uma ong, como já foi delimitado, referentes ao processo de licenciamento do projeto de Integração do Rio São Francisco

A construção do quadro foi possível com a seleção no *site* do CONAMA, em sua parte relativa às Câmaras Técnicas, assuntos jurídicos, na qual tramita o processo sob o número 02000.000631/2001-43, que pretende alterar a resolução em estudo. Tal processo conta com 20 textos, sendo estes constituídos por comentários de órgãos públicos e não governamentais à proposta original oferecida em 16 de junho de 2005.

Assim, optou-se pelas duas últimas propostas, a oficial do CONAMA, Proposta de Resolução sobre Audiências Públicas, oriunda da 21ª Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental (CTCQA), de 24 de outubro de 2007, na qual já se entende estarem inseridas muitas das outras propostas anteriores. A outra proposta é oriunda do parecer encaminhado pela entidade ambientalista da região nordeste – GERC Grupo Ecológico Rio das Contas, referente ao pedido de vistas concedido durante a 33ª CTAJ, de 11 de junho de 2007, novamente encaminhada em 24 de outubro 2007, sendo a última proposta encaminhada ao CONAMA.

O primeiro passo a que se recorreu foi a construção de um quadro, situando as disposições lado a lado dos três elementos a serem comparados, quais sejam, a atual norma disciplinadora das Audiências Públicas em matéria de Direito Ambiental, resolução 09/87 do CONAMA, o parecer encaminhado

pela entidade ambiental GERC, tendo última data de 06 de junho de 2007, como exemplo de manifestação da sociedade organizada no processo de reformulação da norma, e a última versão de projeto apresentada na 21ª Reunião de Comissão Técnica e Controle e Qualidade Ambiental do próprio CONAMA, datado de 25 e 26 de outubro de 2006.

O estudo foi iniciado, com a construção do quadro, que possibilitou um estudo analítico-sistemático, que não conduziu a conclusões exatas, muito devido ao seu caráter de comparação entre textos legais, mas que possibilita algumas generalizações, decorrentes deste mesmo fato, uma vez que cada artigo, dos três sistemas, será interpretado sob a mesma teoria. O que se esperava era a elucidação de alguns pontos e a previsão de alguns resultados.

Quanto ao fundamento da construção, no que diz respeito à causalidade, observou-se que os três textos são construídos sob a égide de pensamentos diferentes, graças à distância temporal entre o primeiro e os dois últimos. O primeiro texto é da década de 80 quando a democracia ainda dava seus primeiros passos, o que gerou uma norma com tímidas feições de democracia, mas sem conteúdo substancial para tanto, gerando um instituto contraditório e lacunoso. Os dois projetos apresentados ao estudo são contemporâneos e tentam corrigir as falhas do primeiro, delimitando cada ato, cada procedimento. Entre eles, guardam a diferença sob o aspecto do órgão prolator, enquanto o projeto da entidade GERC possui um caráter eminentemente civil, com ênfase nos atingidos pelo projeto; o projeto oficial da Câmara Técnica do CONAMA tenta conciliar interesses de todos os lados, empreendedor, atingidos e o Estado, porém o padrão explicativo não se altera, graças à propriedade comum entre eles que é a da proposição em disciplinar um tema dentro do universo jurídico que são as Audiências Públicas.

No que se refere às variáveis adotadas, buscou-se, através da leitura de cada um dos textos, encontrar os pontos comuns, a fim de estabelecer os elementos a serem comparados, destacando os seguintes:

- **CONCEITOS:** neste primeiro momento, verificou-se como cada um dos textos conceitua, define ou mesmo estabelece a

finalidade do instituto ou da norma que se inicia, bem como sua competência, abrangência, ou seja, verificar como a norma se impõe, qual seu propósito inicial;

- LEGITIMADOS A REQUERER: num segundo momento, buscou-se verificar quais os entes foram elevados à categoria de legitimados a requisitar o procedimento, bem como em quais situações surge essa legitimidade;
- PROCEDIMENTOS: coube aqui compreender como cada um dos momentos do instituto é considerado nos diferentes textos, na medida em que os possuem formas de proceder diferentes para um mesmo momento da Audiência Pública;
- ATA: uma variável que também foi selecionada é a da construção das atas das audiências públicas, uma vez que são documentos a serem analisados pelos órgãos licenciadores e por isso não podem ser deixadas de lado, bem como seu peso na concessão das licenças (Prévia, Instalação e Operação);
- AUSÊNCIA DE A. P.: neste caso buscou-se verificar quais os mandamentos estão presentes e cada texto a fim de alcançar as conseqüências de uma possível não realização das A.P. quando requisitadas;
- DESPESAS: por fim, questionou-se a designação expressa de quem deveria ser incumbido do custeio das despesas com os momentos que antecedem as A.P. como forma de verificar a oneração dos cofres públicos.

## **2 Novas configurações do Direito Administrativo e o surgimento do Direito Ambiental**

A compreensão da realidade do Direito Ambiental só pode ser alcançada se houver a leitura das normas e princípios a ele destinados, sob a ótica da gestão consensual, isto porque esta forma democrática de gestão já é preconcebida mesmo na formulação destas normas. Assim, quando a Constituição Federal determinou que o equilíbrio do meio ambiente é um dever do Estado, mas também do cidadãos, gerando uma obrigação a todos de observar as normas referentes ao meio ambiente. Surge uma situação dúplice na qual de um lado o cidadão é detentor de um direito oponível ao Estado e à própria sociedade, mas por outro lado, é também alcançado pelo dever de observância das normas de proteção, mais que isso, é a espera pública e privada se entrelaçando.

Para tanto, destaca-se a participação pública como agente de promoção do Estado Democrático de Direito tendo como fim a efetividade e o processo como meio. Não se pode olvidar que o comando “quanto mais participação, mais democracia” se revela falho, falácia essa que não encontra fundamentos no desenvolvimento das democracias modernas. O que se prega, pelo contrário, é a fortificação de instrumentos que façam a integração entre os envolvidos no procedimento do licenciamento ambiental, para que assim a administração pública possa promover a gestão do bem público meio ambiente

da forma mais eficiente possível, fazendo com que se possa alcançar aqueles princípios clássicos da administração pública.

Neste sentido, não há que se negar a origem histórica de um estudo que envolve a participação pública em processos decisórios, sendo que diferentes pensamentos compreendem a formação da estrutura sócio-política da humanidade no decorrer da história.

Os arranjos e rearranjos na forma institucional da organização da sociedade foram garantidos, para alguns, pela imposição da vontade de uns sobre a de outros, através da figura do Estado. Esta imposição é a coerção que como assevera Moreira Neto (2002) “foi imprescindível para a existência das sociedades”, porém, não se pode deixar de lado como ensina Amodeo (2007) os perigos da ilusão da participação popular como remédio para todos os males, que passa a constituir forma de tirania mesmo, que em nada contribui para a democracia, como se verá adiante.

Inicialmente buscou-se demonstrar como a evolução do direito administrativo possui influências sobre a atuação no direito ambiental, já que é meio de externalização daquele, assim, passa-se a tal estudo.

## **2.1 Direito Administrativo em evolução**

Algumas formas antigas de governo eram avessas às liberdades individuais, mas com o decorrer da história houve a necessidade de se alterar essa estrutura, gerando as grandes lutas neste sentido. Como resposta, surgiu aos poucos o que hoje se chama de direitos de primeira, segunda e terceira gerações, que garantiram as liberdades individuais, políticas e sociais, muitas ainda sendo conquistadas até os dias atuais. Caio Tácito (1997) afirma que após a clássica evolução desta escala de direitos, e ainda, após os períodos de guerras mundiais, nasce o direito administrativo do Estado Liberal que “tende ao abandono da vertente autoritária para valorizar a participação de seus destinatários finais quanto à formação da conduta administrativa”.

Mas o porquê de trazer esta construção neste momento do trabalho é que vai importar. No decorrer dos estudos para construir o arcabouço teórico e de dados, do presente estudo, notou-se que a implementação de certas políticas públicas não alcançavam seu intento por alguma falha no sistema. Houve por bem empreender um estudo sobre a evolução do direito administrativo, a fim de compreender aquele ramo do Direito que fornece os meios de existência ao Direito Ambiental, objeto do estudo.

Verificou-se, portanto, que a constituição absolutista do direito administrativo, possuía resquícios ainda nos dias atuais, fazendo com que institutos de participação ainda não fossem compreendidos dentro da estrutura vigente, fazendo com que se intentasse este estudo inicial sobre as mutações do campo administrativo a fim de explicitar sobre qual campo se pretende empreender o estudo do Licenciamento Ambiental.

Continuando, então, na evolução histórica de tais mutações, verificou-se que apesar das mudanças advindas do renascimento, mais tarde, no Estado de Direito iluminista e no Estado Democrático de Direito do Séc. XX, até hoje instrumentos de administração, marcadamente absolutos, persistem impedindo a instalação de um novo regime baseado no consenso.

Assim, a forma consensual de administração surge como via alternativa necessária à “concertação sobre a imposição nas relações de poder entre a sociedade e o Estado” (Moreira Neto, 2002). Este processo leva mesmo à crítica da denominação de “administrado” como sendo um sujeito passivo na relação Estado/cidadão.

Como preceitua Sousa Santos (2006), a reestruturação da administração baseada em princípios de uma nova democracia, é composta por princípios da democracia representativa e da democracia participativa. Assim, o Estado contemporâneo só pode construir a nova democracia através da “democratização das tarefas de coordenação”. Isto por que constitui a estrutura responsável por conciliar diferentes interesses, compostos por organizações, muitas delas fruto da desestatização dos idos de 1990 promovida em muitos

países, como é o caso do Brasil e assim, possibilitaria a inserção da população no campo das decisões, não só na forma consultiva, mas deliberativa.

Outra ponderação, que merece ser compreendida, dentre outros momentos no texto de Sousa Santos (2006), é quando o autor traz a seguinte afirmação, que vem corroborar o já afirmado acima: “o direito de inserção social é um direito contratualizado e individualizado que garante as condições mínimas de participação no corpo nacional (...) é menos um direito substantivo que um direito processual”.

Como já fora mencionado, um entrave para a evolução do acesso do cidadão na administração pública é a pouca infiltração de novas perspectivas participativas na função Executiva do Estado, não só na forma de instrumentos, mas na prática da administração consensual. Para compreender esta situação de engessamento na qual o direito administrativo ainda se baseia, deve-se compreender a evolução das funções do Estado moderno, ou como se chamava, a evolução dos três poderes do Estado.

Com Montesquieu (1689–1755) é mapeada a organização da divisão do poder clássica entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Porém são nas lutas sociais que estes papéis são definidos de forma solidificada. Recorda Moreira Neto, que é graças às três revoluções liberais que a história conheceu a definição destes poderes. Assim, a revolução Inglesa firmou nas mãos dos representantes da sociedade o poder legiferante; a Norte-americana garantiu o exercício jurisdicional a um corpo autônomo, destacado do poder central; e a Francesa, tirou do rei o poder concentrado, passando a uma “burocracia autônoma” a função de administração, que diferentemente das anteriores, ainda carrega nos tempos atuais o ranço do centralismo. Isso é constatado através da consolidação dos direitos fundamentais, que possibilitou o surgimento de princípios de acesso do cidadão tanto ao Judiciário, na forma do direito de ação, os remédios constitucionalmente enumerados, de proteção da liberdade, direito líquido e certo, entre outros, como também o acesso às cadeiras do Legislativo e a iniciativa popular de legislação. Por outro lado, essa inserção ocorre muito lentamente no Executivo, carregado de vícios de concentração de poder.

Moreira Neto (2002) afirma que somente após a 2ª Guerra Mundial, buscou-se afastar definitivamente as manchas deixadas pelo antigo regime, que permeavam as relações do Estado, mas inicialmente só houve a mudança dos vocábulos, reino por Estado e súdito por administrado. Como oposição a esse poder simbólico constituído, surge a denominação cidadão que teria papel substancial na reconstrução das democracias jogadas por terra pela guerra.

Esta reconstrução foi possível segundo Moreira Neto (2002), graças a quatro vetores chamados “vetores principiológicos” que seriam as bases para o novo tempo que surgia. Os direitos fundamentais, direitos tidos como universais limitadores da mão do Estado, seria o primeiro deles. Seguido pela subsidiariedade, que teria a função de desmonopolizar o poder, passando o Estado a agir subsidiariamente à atuação do cidadão, isto é, ele age quando este não puder agir, decidindo da “forma mais próxima possível ao cidadão”.

A participação, como terceiro vetor, seria consequência da aplicação dos anteriores, pois depende do “grau de aproximação e de homogeneidade entre as reivindicações da sociedade e a atuação administrativa”, assim formando o que chamou de “legitimidade de ação do Estado”. Ressalva, porém, lembrando que esse sistema de legitimação direta, caracterizada pela atuação mais acentuada do cidadão, sofre ainda de pouca aceitação, pois o sistema kelseniano (o sistema hierarquizado positivo de normas), sob o qual os ordenamentos modernos são erigidos, dificulta a sua sistematização. Quanto ao quarto vetor, é a própria construção de “conceito de Constituição como ordem de valores”. Assim, a reconstrução das democracias no pós-guerra sente a necessidade de atribuir a uma Lei Maior os princípios que garantiriam a construção de um novo sistema. Ao mesmo tempo, garantir que certos valores fossem respeitados, gerando o que Karl Larenz (*apud* Moreira Neto, 2002) chamou de “repertório ordenado de valores fundamentais” (Grundwerte) ou mesmo um “repertório ordenado de direitos fundamentais” (Grundrechte), não só debatidos na literatura jurídica e social, mas elevados a direitos protegidos na Lei Constitucional de uma nação.

Esta assertiva faz sentido se observar-se que até aquele momento os princípios eram tidos como generalizações, elevações dos conceitos, não tendo

eficácia direta. O novo sistema, por outro lado, trouxe-os para o campo da Constituição, possuindo autonomia e eficácia própria.

É neste momento que se comprova a busca neste trabalho, amparada na teoria da consensualidade, da necessidade de se interpretar as normas de Direito Ambiental e Administrativo ambiental de acordo com os princípios constitucionais da consensualidade. Assim, pode-se com os princípios constitucionais interpretar a legislação constituída relativa à regulamentação do uso do espaço, seja o princípio da função social da propriedade, o princípio da precaução, da prevenção ou da participação.

A intensificação da participação e multiplicação das figuras consensuais de administração refletem a diversificação de interesses presentes na sociedade, como afirma Moreira Neto (2002), surgindo assim espaços que não eram conhecidos até então, dando origem a interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos, além de novos contornos de direitos individuais.

Isto se materializa de diversas formas, desde a evolução da iniciativa legislativa, como fez a CRF 1988, até as formas mais modernas dentre as não-contratuais, como a decisão consensual, a execução consensual e a solução consensual de conflitos. Dentre estas figuras de participação que operacionalizam estes elementos acima, podem-se destacar alguns exemplos como o plebiscito, o referendo, a coleta de opinião, o debate público, assessoria externa, cogestão, delegação atípica, orçamento participativo, formação de conselhos e a audiência pública, objeto mediato deste estudo.

No que tange as Audiências Públicas, Moreira Neto (2002) enfatiza que é meio de participação, principalmente de negociação, mas que contrariamente a outros instrumentos informais, elas guardam um caráter de formalidade processual, possibilitando diferentes formas de atuação, desde a coadjuvante até a determinante. Coadjuvante entendida como aquela pela qual a participação se concretiza na forma da oitiva e negociação da administração e participantes, mas que guarda à administração o poder pleno de decisão. Por outro lado, na atuação determinante, a administração deve ouvir a sociedade e

com ela negociar, porém há interesses juridicamente protegidos sendo imprescindível a proximidade do negociado e a decisão final.

Outros autores do Direito Administrativo brasileiro carregam no mesmo sentido de que a participação é uma realidade na contemporaneidade. É neste sentido o pensamento de Giannini (Oliveira, 2002), Medauar (2007), Di Pietro (1993), todos de que a participação popular na administração pública é parte essencial do Estado Democrático de Direito.

Com a redemocratização do Brasil, procurou-se abrir um leque de possibilidades de participação no âmbito da administração. Desde a participação no voto, a participação em partidos políticos, a apresentação de projetos de lei e, também, na forma de associações que representam interesses, dentre eles tem-se as de profissionais, de consumidores, associações de bairro e, modernamente, as ONGs (Organizações não governamentais).

Como bem alerta Oliveira Júnior (1997), o conceito de cidadão nasce historicamente quando a moral impositiva estatal dá lugar à moral individual, quando o foco de atenção se desloca dos deveres do súdito, para os direitos do súdito, muito antes, portanto de se cogitar o direito ao voto.

Assim, pode-se formalmente dizer que o cidadão é aquele sujeito que possui direitos frente ao Estado. Entretanto, essa concepção formal ainda não revela toda a dimensão do problema, pois não haverá realmente cidadania se aqueles direitos não forem efetivamente instrumentalizados (Teixeira, 2004). Pode-se, nessa ordem de idéias, dizer que só é verdadeiramente cidadão em sua acepção plena, aquele sujeito de direitos que pode ver seus reclamos concretamente ouvidos e tutelados pelo Estado, seja na administração direta ou indireta, seja na concretização de políticas públicas.

Entende-se que é nas políticas públicas que essa ação consensualizada se materializa de forma plena, uma vez, que a democracia indireta não permite a ampla discussão de certos temas. Assim, Comparato (1997) entende que as políticas públicas são programas de ação governamental. Bucci (2002) elabora

mais o tema: "programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados". Mas é com Cristóvam (2005) que a definição encontra ponto de coincidência com o raciocínio do presente trabalho:

as políticas públicas podem ser entendidas como o conjunto de planos e programas de ação governamental voltados à intervenção no domínio social, por meio dos quais são traçadas as diretrizes e metas a serem fomentadas pelo Estado, sobretudo na implementação dos objetivos e direitos fundamentais dispostos na Constituição (CRISTOVAM, 2005, p. 78).

É, portanto, inserto neste conjunto de planos ou programas que houve por pensar a discussão do Licenciamento Ambiental, uma vez que se entende a legislação ambiental como uma forma de política pública, isto é, um conjunto de diretrizes as quais a política brasileira do meio ambiente traçou seu campo de atuação.

Este entendimento não foi sempre unânime e chegou nos dias de hoje como resultado da luta do cidadão a fim de conquistar maior espaço político. Assim, a participação do cidadão nos processos decisórios passou por várias transformações durante sua evolução histórica e no Brasil foi consagrada na CRFB de 1988 em vários momentos, como mostra DI Pietro (2002), nos artigos 10, 187, 194, 194, VII, 198, III, 204, II, 206, VI, 216, § 1º e ainda as formas de controle do artigo 5º e 74, § 2º.

Outras formas servem como instrumento de intervenção popular na administração pública, dentre eles os instrumentos judiciais de defesa das garantias individuais, tais como o *habeas data*, o *habeas corpus*, o mandado de segurança, o mandado de injunção. Também outros interesses passaram a ter sua importância protegida por institutos constitucionais, como é o caso dos interesses difusos (Moraes, 2003, 87), passando a ter mesmo um conceito legal, como é previsto no Código de Defesa do Consumidor. Mais recentemente pode-se citar a ADPF (Arguição de descumprimento de preceito fundamental), que é aquela ação que põe em questão a contradição gerada em certos casos entre princípios oriundos da própria Constituição, como outro

instrumento apto a garantir direitos fundamentais. Tais instrumentos têm diversas aplicações no Direito, dentre as quais a proteção dos direitos coletivos e difusos, que garantem em muitos momentos a participação da população em processos decisórios.

Observa-se que a disposição de instrumentos não garante que a administração consensual possa ser alcançada, seja pela dificuldade em romper com o engessamento do Executivo, como foi visto, seja pela limitação dos instrumentos colocados à disposição da sociedade. Isto pode ter gerado o hiato, entre os anseios da sociedade e a decisão do órgão do Estado, que hoje ronda os processos decisórios nas questões de direito ambiental, reflexo das falhas encontradas no processo de Licenciamento Ambiental, como se advoga neste estudo.

Deve-se por fim, atentar à crítica ao uso indiscriminado do conceito de participação como forma de decisão consensual. Amodeo (2007), chama a atenção para as armadilhas que o discurso da participação pode apresentar. A autora cita Kliksberg (2000) chamando a atenção para a questão da participação no sentido de que a efetivação deste preceito vai mais além do que o discurso corrente. Reconhece que alguns têm na participação um modo de apresentar maior eficiência em um projeto pelo envolvimento comunitário e também como um direito do cidadão, mas deixam de lado outras questões que podem comprometer todo o processo. Neste sentido, buscou-se compreender estes desafios, uma vez que o Direito tem reconhecido a necessidade de dar maior caráter conciliador em suas decisões, podendo incorrer nessas mesmas falhas já conhecidas pela Extensão Rural.

O estudo de Amodeo (2007) contribui para este trabalho, uma vez que revela, ancorado em diversos autores que tratam do tema, que a participação é um processo social, na medida em que a realidade da participação é multidimensional, ou seja, é composta por valores, crenças e objetos de todos os envolvidos, como revela Horta Valadares (1995, apud Amodeo 2007). Este processo multidimensional, portanto, envolve “complexas relações sociais, econômicas, políticas, culturais, ambientais, históricas, que explicam a

realidade das comunidades”, fazendo com que sob o discurso da participação sejam ventiladas práticas, muitas vezes longe de um processo conciliador.

Quando se iniciou, houve a constatação de que o tema participação comporia parte da leitura que se pretendia fazer do Licenciamento Ambiental, como um de seus aspectos, que é aquele da Audiência Pública. Assim viu-se que a realidade destoava dos princípios e normas que versavam sobre o tema, causando um hiato entre o que se revelava nas teorias sobre audiências e aquele momento posterior a elas. Houve então por bem trazer a lume a teoria moderna do Direito sobre o consenso na administração pública como forma de compreender essa nova realidade pela qual o Direito Ambiental passa.

Também no decorrer das pesquisas, as entrevistas revelaram a necessidade de um contraponto, pois, como se notou, a realidade se afastava da lei fria. Foi então, que o texto de Amodeo surgiu como reflexão aos conceitos. Esta, de forma sucinta e clara expõe a dicotomia existente entre as principais correntes que versam sobre a participação, de um lado a visão que é dada como “panacéia” de todos os tempos, e de outro lado, um entendimento que notou as falhas e os vieses que o discurso da participação pode tomar, chegando ao que se chamou de “tirania da participação”.

Como se verá no decorrer deste estudo, foram trabalhados temas de democracia relacionados à participação, porém, desde já, há que se ressaltar que não se viu na participação o único meio de concretização da democracia. Não se buscou concretizar o pensamento “quanto mais participação, mais democracia”. Pelo contrário, estabeleceu-se uma crítica e ao mesmo tempo buscou-se compreender como a participação no Direito Ambiental pode ser uma das formas de concretização da democracia, mas que também o seu discurso vazio pode ser castrador dessa democracia.

Assim, na medida em que o discurso da participação ignorar as realidades locais, conflitos de interesses, ela pode se tornar um instrumento apto a manter o *status quo*, a hegemonia de grupo dominante dentro do processo, como se viu na crítica aos Comitês de Bacias Hidrográficas que

podem se tornar instrumentos de legitimação da decisão de alguns sobre o geral.

Com relação às críticas ao conceito vazio de participação, não obstante a relevância do tema, somente em 1999, na Universidade de Manchester, como indica Amodeo (2007), é que se ousou questionar as pretensas vantagens atribuídas pela participação. Na Conferência intitulada: “Participação: a nova tirania” foram levantados os principais pontos relevantes à desconstrução do conceito que até então era inquestionável. Verificou-se neste encontro que o empoderamento buscado aos excluídos enfrentava dificuldades, que para aqueles vinculados ao mundo da participação, muitas vezes com uma visão romântica, se revelava como um discurso chocante. Porém, o que se busca quando se questiona não é um retorno aos meios ortodoxos de administração da coisa pública, mas sim revelá-la como um meio de articulação social e não um fim em si mesmo, como meio de legitimação de um procedimento ou política. É sob este prisma que se intentou o estudo referente ao Licenciamento Ambiental, pautado pela busca de mecanismos que possam realmente validar o processo de forma socialmente justa.

Quanto ao Licenciamento Ambiental, como procedimento pertencente ao direito ambiental, deve-se destacar que a Constituição Federal de 1988, trouxe avanços na legislação brasileira. A positivação do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, não só como um direito de todos e intertemporal, mas também um dever, previsto no art. 225, título VIII, capítulo VI da CRFB de 1988.

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

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

(...)

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

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;(negritou-se)

Desse modo, a Lei Maior veio positivar de modo definitivo a participação popular, pois sendo um poder-dever de todos, requer o envolvimento de todos para sua preservação, não só na forma da preservação em que cada um deve atuar, mas nas formas conjuntas de decidir como deve ser utilizado o meio ambiente. Ressalte-se que o uso de Audiências Públicas é um dos meios escolhidos, ou o principal deles, para promover a publicidade, mencionada no artigo citado, de certas decisões ambientais. É deste modo que se empreendeu um breve estudo sobre as mutações na configuração do Estado, que passa a ser permeado pela discussão referente ao meio ambiente como direito de terceira geração.

## **2.2 O Estado de Direito Ambiental e o Estado Democrático de Direito Ambiental como nova perspectiva**

A década de 1990 é marcada pela efervescência de dois temas que neste trabalho se entrelaçam. O primeiro deles é o que se vem discutindo até o presente momento neste estudo que é o da participação ou da gestão consensual do bem público, o segundo é o despertar para os perigos da degradação dos recursos naturais.

Desta feita, o temor do caos ambiental, iniciado nas décadas anteriores, influenciou na formação de diversas teorias, entre elas a do Estado Ambiental de Direito, que tem como precursor próximo, Vicente Capella (1994). Este autor, já no início dos anos de 1990 constituía a voz quase isolada dentre os autores aludindo à necessidade de mudança na postura da administração quanto à posição do Estado frente o administrado (cidadão). Isto ocorria com relação à tomada de decisão, havendo a necessidade da adoção do que se chamou de Estado de Direito Ambiental, isto é, a construção de um conjunto normativo em cada Estado, a fim de garantir a regulação conjunta (Estado/cidadão) das atividades relacionadas ao meio ambiente. Segundo Nunes Jr. (2005) haveria a necessidade de se implementar “mudanças profundas nas estruturas das sociedades organizadas, de modo a apontar caminhos e oferecer alternativas para a superação da atual crise ambiental”, não só a crise que envolvia o meio ambiente em si, mas também a crise na

administração gerada pela necessidade de uma nova postura frente o administrado.

Este novo olhar sobre a estrutura da sociedade tem como pontos precursores a crise ambiental e a inserção dos grupos organizados no contexto do Estado noventista. Porém importa neste momento localizar o meio ambiente como direito de Terceira Geração, uma vez que tal constatação auxilia a compreensão da constituição da legislação ambiental, bem como o problema deste estudo, que é a quebra da continuidade, o hiato, dentro do processo de licenciamento ambiental.

Os direitos fundamentais se dividem em Primeira, Segunda e Terceira Gerações, consolidando um período de 300 anos de construção, empoderamento das garantias fundamentais.

Os direitos de *primeira geração* correspondem aos direitos individuais, erigidos dentro do modelo clássico de Constituição, constituindo limites impostos à atuação do Estado, resguardando direitos considerados indispensáveis a cada pessoa humana. Como preceitua Pinho (2007), significam uma prestação negativa, um *não fazer* do Estado, em prol do cidadão. O nacional deixou de ser considerado como mero súdito, passando à condição de cidadão, detentor de direitos tutelados pelo Estado, inclusive contra os próprios agentes deste.

Por *segunda geração* entende-se os direitos sociais, que são direitos de conteúdo econômico e social que visam melhorar as condições de vida e de trabalho da população. Significam uma prestação positiva, um *fazer* do Estado em prol dos menos favorecidos pela ordem social e econômica.

Por fim, a *terceira geração* corresponde aos direitos de fraternidade. Ao lado dos tradicionais interesses individuais e sociais, o Estado passou a proteger outras modalidades de direito. São novos direitos decorrentes de uma sociedade de massas, surgida em razão dos processos de industrialização e urbanização, em que os conflitos sociais não mais eram adequadamente

resolvidos dentro de uma antiga tutela jurídica voltada somente para a proteção de direitos individuais (PINHO, 2007).

### **2.3 O meio ambiente como direito fundamental**

Ao se tratar de direitos fundamentais, ter-se-á em vista o direito ao meio ambiente como direito fundamental da terceira geração, a fim de compreender a complexidade e as conseqüências que tal designação impõem ao intérprete da norma.

O surgimento do direito ao meio ambiente e dos demais direitos fundamentais da terceira geração é assim explicado:

Têm primeiro por destinatário o gênero humano, mesmo num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade correta. Os publicistas e os juristas já os enumeram com familiaridade, assinalando-lhe o caráter fascinante do coroamento de uma evolução de trezentos anos dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade. Bonavides (2001, 523)

Pode-se concluir por esta afirmação que este gênero de direitos é caracterizado por ser antropocêntrico, isto é, por mais que se pretenda preservar o meio ambiente, tem-se como escopo a preservação da vida humana e as futuras gerações, sendo estes sim os verdadeiros sujeitos de direito.

Para Alexy citado por Nunes Jr. (2005), o direito ao meio ambiente é um exemplo de "direito fundamental como um todo", na medida em que representa um leque paradigmático das situações suscetíveis de considerações em sede de normas tuteladoras de direitos fundamentais.

Neste sentido, esse direito como direito fundamental da terceira geração pode referir-se ao direito de o Estado:

- a) omitir-se de intervir no meio *ambiente* (*direito de defesa*);

b) de proteger o cidadão contra terceiros que causem danos ao meio ambiente (*direito de proteção*);

c) de permitir a participação do cidadão nos procedimentos relativos à tomada de decisões sobre o meio ambiente (*direito ao procedimento*); e finalmente, de realizar medidas fáticas tendentes a melhorar o meio ambiente (*direito de prestações de fato*).

Como já foi dito, importa observar que, no sistema constitucional brasileiro, o art. 225, *caput*, da Constituição Federal impõe-se o entendimento de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado um direito fundamental (CARVALHO, 2005). Resulta que o meio ambiente é considerado *um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida*:

Ao contrário dos direitos da primeira geração (direitos individuais), considerados como garantias do indivíduo diante do poder do Estado, e dos direitos da segunda geração (direitos sociais), caracterizados por prestações que o Estado deve ao indivíduo, o direito ao meio ambiente, como integrante dos direitos fundamentais da terceira geração (direitos difusos) consiste num direito-dever, no sentido de que a pessoa, ao mesmo tempo que o titulariza, deve preservá-lo e defendê-lo como tal, em níveis procedimental e judicial, através da figura do interesse difuso. (NUNES JR.,2005)

Esta característica integradora do direito ambiental é que o vai afastar do direito individual puro ou do direito social, fazendo com que se torne uma obrigação que deve ser realizada em conjunto com o Estado, com sua força de ação e o cidadão, principal interessado na preservação dos recursos naturais.

Neste sentido, Nunes Jr. (2005) assinala que "se trata de um direito de responsabilidade compartilhada por todos, isto é, um misto de direitos e deveres de todos, não se inserindo mais como um direito subjectivo de perfil egoístico".

Há quem acrescente ainda acrescentam uma quarta categoria, como é o caso de Paulo Bonavides, assim:

“os direitos da quarta geração não somente culminam a *objetividade* dos direitos das duas gerações antecedentes como absorvem – sem, todavia, remove-la – a *subjetividade* dos direitos individuais, a saber, os direitos da primeira geração. Tais direitos sobrevivem, e não apenas sobrevivem, senão que ficam opulentados em sua dimensão *principal, objetiva* e *axiológica*, podendo, doravante, irradiar-se com a mais sabida eficácia normativa a todos os direitos da sociedade e do ordenamento jurídico. Sendo assim, os direitos da segunda, da terceira e da quarta gerações não se interpretam, *concretizam-se*. É na esteira dessa concretização que reside o futuro da globalização política, o seu princípio de legitimidade, a força incorporadora de seus valores de libertação” (BONAVIDES, op.cit., p. 572).

Este autor vem acrescentar que esta quarta geração seria, portanto a relativização das anteriores, sendo para este estudo a base fundadora do princípio da administração consensual ambiental, uma vez que as garantias construídas através de muitas gerações abrem espaço para que uma nova categoria seja erigida. Assim, na medida em que se observa a necessidade da sociedade em abrir mão de garantias individuais para alcançar um bem comum está se fazendo valer a categoria de direitos fundamentais de quarta geração.

Em síntese, o Estado usa sua força sobre o bem individual para dele tirar proveito e assim alcançar os demais concidadãos. Este exercício a que o Estado contemporâneo tem sido submetido é aquele que vai culminar no Estado Democrático de Direito Ambiental, pois os cidadãos cada vez mais são chamados a gerir os recursos ambientais. Esta afirmação vai se consubstanciar num primeiro momento na forma de mera publicidade, como rege o princípio da publicidade dos atos administrativos, evoluindo para a possibilidade da co-gestão, como é o caso dos Comitês de Bacias Hidrográficas, como se verá adiante.

Enfim, se advoga pela tendência de que o Estado, cada vez mais, seja permeado pela ação civil do cidadão, no que se refere às questões ambientais, ficando de lado a noção de que o Estado seja aquele Leviatã isolado que regula as condutas referentes a um tema específico, neste caso o meio ambiente.

Hoje ainda se encontram momentos obscuros, os quais geram procedimentos muitas vezes tidos como ilegítimos e não participativos, mas chama-se a atenção de que a mudança de postura tem evoluído a passos largos no sentido de garantir a decisão democrática referente ao meio ambiente.

#### **2.4 O conjunto normativo ambiental brasileiro**

A fim de confirmar a hipótese de trabalho que afirma a existência de um hiato no processo de licenciamento ambiental, houve por bem trazer um breve estudo sobre a forma como a legislação brasileira de direito ambiental é constituída sob esta nova visão de direito administrativo, revisada até agora. Corroborando o enunciado acima sobre a formação de um Estado baseado em normas que garantam a plena participação do cidadão no momento da tomada de decisão, inicia-se este item, a fim de trazer as normas que referendam o preceito participativo.

O Brasil passou por uma intensa reforma administrativa na década de 90, como forma de adequar-se ao modelo em voga na época, dominado pelo ideário neoliberal. Por outro lado, viu-se que não bastaria a construção de um Estado regulador, porém distante da vida social. Nas conclusões de Sousa Santos (2006) nota-se que o processo de organização do Estado contemporâneo requer mais força do Estado e não apenas sua forma como regulador.

Desta forma, surgem novos conceitos de reformismo, na busca de alternativas, como é o caso da coletânea de estudos organizada pelo professor Boaventura Sousa Santos, reunindo pesquisas sobre a participação da sociedade civil na construção de uma sociedade mais igualitária, menos excludente e injusta. As relações entre Estado e sociedade civil também são tema de diversos estudos que buscam compreender processos de democratização destas relações (Dagnino, 2002).

É neste sentido que se concebe a participação popular nas políticas públicas para o meio ambiente, como reflexo da nova configuração do

ordenamento jurídico brasileiro na promoção da participação da sociedade civil nos processos decisórios referentes à gestão das águas no Brasil, por exemplo.

O ponto exordial desta estruturação normativa brasileira no campo do meio ambiente é a Conferência da Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em Estocolmo em 1972. Este encontro tornou-se marco da publicização do debate ambiental e da intensificação de estudos sobre o meio ambiente e os processos de promoção do desenvolvimento. Não há que se negar que outros tratados de grande importância anteriores a ele ocorreram, mas nenhum foi tão complexo até aquele momento; nenhum envolveu tantas questões ambientais, bem como discussões de órgãos internacionais.

Àquela época, os países em desenvolvimento ofereceram muita resistência às proposições apresentadas na conferência. Como salienta Silva:

Na época, a idéia da realização de uma Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente não teve uma repercussão positiva entre os países em desenvolvimento; ao contrário, no caso de alguns países, a reação foi francamente antagônica, como ocorreu no Brasil (Silva, 2002, 236).

Tudo isso tendo como causa o temor surgido de que o programa de desenvolvimento das Nações Unidas fosse deixado de lado e se assumisse a busca de valores ambientalistas somente. A defesa da tese do “crescimento zero” foi aventada como solução à incompatibilidade atribuída à relação meio ambiente e crescimento econômico.<sup>1</sup> É mister lembrar que o Brasil passava por um período de crescimento econômico, graças aos financiamentos estrangeiros naquela época. Portanto, temia a perda de financiamentos internacionais para o fomento à industrialização.

Desta forma, o Brasil tomou uma postura desenvolvimentista, buscando alternativas aos planos apresentados sob o argumento de que aqueles levavam em conta somente o interesse dos países desenvolvidos impondo aos

---

<sup>1</sup> O “crescimento zero” era defendido por uma associação internacional de acadêmicos, ativistas e políticos que ficou internacionalmente conhecida como “Clube de Roma”. Suas idéias foram publicadas no documento “The limits to growth”, em 1972.

países pobres limites ao seu desenvolvimento. Os representantes de tais idéias saíram vitoriosos quando a Assembléia Geral da ONU aceitou tal posicionamento, incluindo itens específicos relativos aos interesses dos países na mesma situação daquela do Brasil. Um importante aliado de tal teoria foi Maurice Strong, na época secretário-geral da conferência (Silva, 2002).

Nesta conferência, foram formulados 26 princípios os quais, ainda hoje, são amplamente invocados em tratados internacionais. Seus preceitos, alguns criticados, são considerados pouco rígidos, porém formaram as bases de um movimento maior que foi a Conferência do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento de 1992 (ECO 92) como se verá.

O Relatório de Brundtland foi o marco no sentido de apelo à tomada de consciência da necessidade de mudança de postura, propondo o que se chamou de desenvolvimento sustentável, hoje amplamente defendido. Ele defende a idéia do contrato entre gerações, um importante argumento que influenciou de maneira significativa o Direito, dando origem à característica da intertemporalidade ao Direito Ambiental, que é um conceito moderno, pelo qual se rompe com a tradição muito antiga de que um direito não pode ultrapassar uma geração, isto é, o Direito protege o hoje. Esta característica da intertemporalidade revela que o meio ambiente deve ser preservado hoje, para que possa alcançar gerações futuras.

Mesmo com eventuais falhas que a conferência possa ter deixado, de forma geral, trouxe várias contribuições para a reflexão sobre o tema meio ambiente. Podem ser citados vários exemplos, mas para o presente estudo importam os capítulos que ressaltam a necessidade do fortalecimento das organizações não governamentais e participação popular como parceiros para o desenvolvimento sustentável.

No Brasil, várias normas surgiram no final do século XX neste sentido, destacando-se a edição da Lei 6.938 de 31.08.1981, Lei de Política Nacional do Meio Ambiente. Esta lei inseriu definitivamente a matéria “meio ambiente” dentre os conceitos estudados em Direito.

Medidas anteriores, como na década de 1930, buscavam regulamentar o uso dos recursos naturais. O país editou vários Códigos: o Código do Minério, da Pesca, da Flora e em 1934 o Código de Águas, que passou a ser o marco disciplinador do uso das águas, dispondo sobre a classificação e utilização dos recursos hídricos, com ênfase no aproveitamento do potencial hidráulico, mas com princípios para o uso múltiplo da água, com preocupação com a sua qualidade e valor econômico.

Vários problemas referentes ao uso inadequado dos recursos hídricos foram surgindo e, conseqüentemente a necessidade de se rediscutir a forma como os governos gerenciavam os recursos naturais, exigindo mecanismos de participação e controle mais eficazes. Técnicos, homens públicos, cientistas, universidades e instituições representativas passaram então a cobrar a implementação de políticas públicas de gerenciamento integrado dos recursos hídricos (Borsoi, 2007).

A intenção de reformar o modelo de gestão das águas começou a se consolidar a partir da década de 1980, em virtude de alguns fatores históricos e político-institucionais. Com a Constituição de 1988 a participação da sociedade civil na gestão dos recursos naturais e, especialmente na gestão das águas, passa a ser um preceito fundamental que deve nortear todas as políticas públicas para o setor.

Em 1992, durante a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, realizada em Dublin, evidenciou-se, mais uma vez esta preocupação com os recursos hídricos. Nessa conferência foram estabelecidos os chamados “Princípios de Dublin” que norteiam a gestão e as políticas públicas para as águas em todo o mundo.

A Eco 92, realizada no Rio de Janeiro, em que o Brasil foi signatário, deu origem à Agenda 21 - documento assinado por 170 países, que representa o esforço conjunto desses governos e povos para identificar ações que aliem desenvolvimento à proteção ambiental. O capítulo 18 desse documento é outro que merece destaque, juntamente o já assinalado capítulo 27, trata da água e o

23 destaca que a participação dos cidadãos é pré-requisito fundamental para alcançar o desenvolvimento sustentável.

O fortalecimento da participação de todos os grupos sociais na gestão ambiental é um dos preceitos básicos da Agenda 21. Essa proposta internacional evidencia que a participação dos cidadãos é pré-requisito fundamental para alcançar o desenvolvimento sustentável e prevê mecanismos para isso. Destaca que a sociedade, os governos e os organismos internacionais devem criar meios para que as ONG (organizações não-governamentais) sejam parceiras no desenvolvimento sustentável. O cidadão deve participar das discussões públicas para tomada de decisões que irão repercutir no seu dia-a-dia. Houve uma tentativa em toda a América Latina de implementação de modelos de participação dos movimentos sociais nos processos de democratização, como evidenciam Santos e Avritzer citados por Cortês (2005).

A gestão descentralizada, participativa e integrada em relação aos recursos naturais, a divisão do Estado por bacias hidrográficas, o aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos são exemplos desse processo de participação da sociedade civil organizada.

A partir dessas conquistas sociais, referendadas em leis, as instituições da sociedade civil mudam de papel e passam a dividir responsabilidades com as entidades públicas e governamentais. A comunidade, organizada em entidades representativas e de defesa de interesses coletivos e difusos, passa a exercitar a cidadania na área ambiental e no gerenciamento dos recursos hídricos.

Mas não há como negar que o marco legal neste sentido é a Constituição da República Federal de 1988, uma vez que este foi o momento em que os grupos civis, ong's, associações e outras formas de organização estiveram mais presentes até então na história do Brasil no momento da construção da norma.

Foi pela primeira vez que uma Constituição brasileira trouxe o tema “meio ambiente” para a esfera máxima da legislação, porém, não deixou de lado o interesse local, na medida em que elegeu a União, Estados, Distrito Federal e Municípios como aqueles que possuem a competência comum para legislar sobre o tema da proteção ao meio ambiente e sobre poluição (art. 23, CRF). Importa destacar que a Constituição trouxe pontos basilares para o entendimento do que venha a ser meio ambiente para o Direito brasileiro e como ele deve ser concebido.

Num primeiro momento, destaca-se a expressão “todos têm direito”, fazendo com que a expressão eleve ao direito em estudo o caráter de direito subjetivo, sendo assim, oponível *erga omnes* (sobre todos), o que aliado à Ação Popular, dá origem à Ação Popular Ambiental, instrumento que vem sendo amplamente utilizado para garantir a preservação ambiental em muitos casos.

Outro destaque que se apresenta neste momento, é a imposição à coletividade do dever de proteger o meio ambiente. Este preceito, além de possibilitar a ação da população, põe sobre ela também um dever que anteriormente era concebido como do Estado somente. Isto é possível mediante a leitura de vários princípios do direito brasileiro, como se verá mais adiante, mas que neste momento é que coletividade engloba o cidadão, mas também, a sociedade civil, que tem se revelado como maior defensor do meio ambiente nos últimos anos. No que se refere ao problema em estudo, diversas ong's têm atuado de forma decisiva, muitas vezes não conseguem impedir que o dano ocorra, como aqueles casos em que a obra é considerada de grande importância para a União, no caso das grandes barragens, mas seu papel não é minorado, uma vez que promovem a discussão, fazendo o verdadeiro papel de informadores à população.

Toda discussão até então, não tem outro sentido senão aquele de levar a investigação à conclusão pela leitura dos princípios do direito ambiental, como se verá no item seguinte, que são, na verdade o arcabouço regulatório de toda atividade referente o meio ambiente. Através deles são formuladas normas, políticas públicas e procedimentos são constituídos.

## 2.5 Princípios do Direito Ambiental

Neste ensejo é importante ressaltar alguns princípios do Direito Ambiental que são tomados como base para o estudo. Etimologicamente, princípio vem do latim *principium* (Larrousse, 1992) ou *principium capere* (aquilo que se toma primeiro),(Milaré, 2005), ou seja, os fundamentos, ou prescrições básicas de um ordenamento.

Como toda ciência, o Direito tem seus pontos de apoio os quais podem ser expressos ou não, isto é, podem ter sido positivados pela inserção em leis ou podem ser decorrentes da interpretação de normas ou outros princípios. O Direito Ambiental, fazendo parte da grande Jurisprudência, possui o seu conjunto de princípios que vão nortear sua construção legal e doutrinária, que se passa a verificar.

Princípio do direito à sadia qualidade de vida, também chamado de “princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana”(Milaré, 2005), ele tem como principal argumento a parte do artigo 225 da CF/88, quando enuncia que “todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.Outros meios de afirmação dos direitos humanos também consagram este princípio: Conferência de Estocolmo de 1972 em seu “princípio 1”

El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.

Também a Declaração do Rio de 1992 no seu “princípio 1”

Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a Natureza.

No mesmo sentido é o teor declarado na Carta da Terra de 1997 “princípio 4”

De forma solidária entre todos e com a comunidade da vida, nós, os povos do mundo, comprometemo-nos à ação orientada pelos seguintes princípios inter-relacionados:

4 Instituir justiça e defender, sem discriminação, o direito de todas as pessoas à vida, à liberdade e à segurança pessoal, dentro de um meio ambiente adequado para a saúde humana e o bem-estar espiritual. As pessoas têm direito à água potável, ar puro, solo não-contaminado e à segurança alimentar.

Todos eles afirmando a necessidade de uma vida saudável para todos. Este princípio vem complementar o direito fundamental à vida, uma vez que se envolve com a questão da qualidade de vida dos indivíduos.

Para Milaré, tal princípio constitucionalmente reconhecido, “é, sem dúvida, o princípio transcendental de todo o ordenamento jurídico ambiental, ostentando, a nosso ver, o *status* de verdadeira cláusula pétrea”(Milaré, 2005, 159)

Machado (2005) distingue o Princípio do acesso equitativo aos recursos naturais daquele da sadia qualidade de vida. Para ele, a defesa do meio ambiente, vai mais além da qualidade de vida em si mesma, mas chega à necessidade de se permitir que todos tenham acesso igualmente aos recursos disponíveis, o acesso de uns deve ser, portanto, restringido, para que outros possam tê-lo. Assim ele cita dois grandes autores estrangeiros que corroboram sua afirmação: “es un derecho individual al uso y disfrute de una cosa de titularidad común: *usus in res communis*”(ROTA, *et alli*, 1996). Desta forma, pode-se chegar à proteção do meio ambiente para as gerações futuras, uma vez que não é somente a equidade do uso entre os indivíduos da atualidade, mas também futuros.

Princípio da precaução é outro princípio sob o qual esta obra deve ser vista, uma vez que muito mais importante que reparar o dano ambiental, - e aqui no mesmo sentido que Antunes coloca, como sendo o homem integrante do meio ambiente e portanto vítima dos possíveis danos, - é necessário que o previna. Precaução deve ser o maior princípio se comparado ao da reparação, caso colocados em lados diferentes de uma balança, já que muitas vezes a

reparação não será possível, com é o caso dos ambientes chamados “sensíveis”.

Assim é o princípio número 15 da Declaração do Rio:

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

Assinala Machado, porém, que:

A implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa á durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta (MACHADO, 2005, 63).

Outra opinião parecida é a que define precaução como sendo o princípio “que determina que não se produzam intervenções no meio ambiente antes de ter a certeza de que estas não serão adversas para o meio ambiente”(ANTUNES, 2005, 36).

Torna-se ao Princípio da informação, já citado, como outro importante contraponto que se escolheu para o estudo. Ele é adotado primariamente no Direito Administrativo, ramo do Direito que tem laços muito fortes com o Direito Ambiental. Alguns chegam mesmo a dizer que o segundo encontra suas bases naquele. Entende-se que são ramos autônomos, porém, possuem matérias de estudo em comum.

Assim, é na forma da exposição dos dados dos projetos às populações, que estas podem participar. De outro lado, é a educação ambiental que vai possibilitar a participação dos indivíduos no processo de informação. Não é possível alcançar a informação da população, sem que esta tenha o mínimo de conhecimento ambiental. É por isso que este princípio é tão importante e tão complexo. Pode-se dizer que sua origem está no princípio do Direito Administrativo, qual seja, o princípio da publicidade, nele o administrado se vê

protegido do risco das ações dos administradores, através de um dever de tornar público seus atos através dos mais variados meios de comunicação, e assim resguardar seus interesses.

Ele é fundamental mesmo à manutenção do status de Estado Democrático de Direito, como ressalta Mello (2003): “Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (atr. 1º, parágrafo único, da CF), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam...”. A publicidade é meio de uso dos remédios constitucionais segundo Figueiredo (2004). O princípio à informação então é decorrente daquele da publicidade, mas independente e específico aos interesses do Direito Ambiental.

Na União Européia, este princípio foi sedimentado através de uma convenção chamada “Convenção sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público no Processo Decisório e o Acesso à Justiça em Matéria de Meio Ambiente”. Este tratado vem reforçar o que a doutrina já afirmava há tempos, no que tange ao direito dos cidadãos de terem livre acesso à informações referentes a processos decisórios que envolvem meio ambiente.

No artigo 2º, item 3 do tratado vislumbra-se esta afirmação:

A expressão ‘informações sobre meio ambiente’ designa toda informação disponível sob forma escrita, visual, oral ou eletrônica ou sob qualquer outra forma material, sobre:

a) o estado do meio ambiente, tais como o ar e a atmosfera, as águas, o solo, as terras, a paisagem e os sítios naturais, a diversidade biológica e seus componentes, compreendidos os OGMs, e a interação desses elementos;

b) fatores tais como as substâncias, a energia, o ruído e as radiações e atividades ou medidas, compreendidas as medidas administrativas, acordos relativos ao meio ambiente, políticas, leis, planos e programas que tenham, ou possam ter, incidência sobre os elementos do meio ambiente concernente à alínea a, supramencionada, e a análise custo/benefício ou outras análises e hipóteses econômicas utilizadas no processo decisório em matéria de meio ambiente; (...)

Muitas dúvidas sobre o princípio da informação em direito Ambiental seriam sanadas se na América Latina fosse proposto um acordo semelhante,

não só em questão de recursos hídricos, mas na gestão do meio ambiente como um todo.

Machado destaca a necessidade da informação “completa” para que os indivíduos possam se posicionar frente uma decisão: “a informação serve para o processo de educação de cada pessoa e da comunidade. Mas informação visa, também, dar chance à pessoa informada de tomar posição ou pronunciar-se sobre a matéria informada” (Machado, 2005).

Assim, dois pontos devem ser destacados dentro de tal pensamento. O primeiro deles é que nas audiências públicas, nos Estudos de Impacto Ambiental em qualquer projeto, devem dar chance de compreensão, isto é, uma informação que eduque, que consiga passar o verdadeiro teor aos seus ouvintes. Decorrente disto, esta informação deve dar suporte ao interessado em expor sua posição e fazer-se entender através dela.

Como reflexo desta afirmação, verificou-se durante o trabalho de campo, que os envolvidos, MP, ong’s perderam a credibilidade na capacidade das Audiências Públicas promoverem este tipo de informação, constituindo um momento isolado, e insignificante dentro de um processo tão longo como é o do Licenciamento Ambiental.

Deste modo, há a possibilidade de se buscar mecanismos que podem conduzir a uma situação de maior integração. Alguns deles são encontrados nas metodologias participativas amplamente utilizadas na Extensão Rural. O estudo destas metodologias mostra que sua atuação durante atos preparatórios, de identificação de expectativas e reivindicações ou mesmo como processo de educação ambiental, podem em muito contribuir para um melhor aproveitamento do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, bem como das Audiências Públicas.

Somente assim é possível o cidadão deixar de ser um mero observador e passar a ser parte no processo democrático, não como mero destinatário da norma, como afirma Habermas referindo-se à sua proposta de democracia :

Por isso, temos que supor que os participantes do processo de legislação saem do papel de sujeitos privados do direito e assumem, através de seu papel de cidadãos, a perspectiva de membros de uma comunidade jurídica livremente associada, na qual um acordo sobre os princípios normativos da regulamentação da convivência já está assegurado através da tradição ou pode ser conseguido através de um entendimento segundo regras reconhecidas normativamente. (HABERMAS,2003, *apud* BATISTA, s/d).

Princípio da informação e o da participação andam, portanto, juntos. Modernamente, com o estudo dos direitos ditos “metaindividuais”, neles, os direitos difusos e coletivos, o estudo do princípio da participação ganhou mais importância, pois se criaram meios de defesa das coletividades, frente decisões arbitrárias, ou mesmo imposição de interesses individuais.

Diferentes são os modos de participação. Seja através de organizações não-governamentais (ONGs), na participação na formação de decisões administrativas, os recursos e julgamentos administrativos (MACHADO, 2005, 93) ou ainda, nas associações. O que deve preocupar é se esta participação está sendo efetiva, ou seja, se os meios oferecidos pelos órgãos administrativos estão sendo eficazes para a proteção dos indivíduos em seus meios naturais.

O objeto de elucidação do próximo item é a Política Nacional do Meio Ambiente, que para o estudo revela-se como local onde se materializam todas as discussões anteriores. É nela que estes princípios vão dialogar com as necessidades do Estado, formando a postura infra constitucional do Estado Brasileiro frente o meio ambiente.

## **2.6 A Política Nacional dos Recursos Hídricos**

O estudo dos princípios do direito ambiental foram as bases para que se pudesse compreender sob que terreno foi erigida a Política Nacional do Meio Ambiente que é outro ponto de referência dentre as normas que caminham no sentido de garantir a interatividade entre o Estado e o cidadão. Em 1995 foi criado o Ministério do Meio Ambiente dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal e, em 08 de janeiro de 1997, sancionada a Lei 9.433 que definiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNHR) e instituiu o Sistema Nacional

de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Esta possui os seguintes objetivos: (a) assegurar à atual e as futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; (b) utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; (c) prevenção e a defesa contra eventos críticos, de origem natural ou decorrente do uso integrado dos recursos hídricos.

A Lei Brasileira das Águas coloca o país entre as Nações de legislação mais avançadas do mundo (Machado, 2005). A PNRH prevê a gestão integrada e tem como instrumentos para viabilizar a sua implantação, os planos de bacias, o enquadramento dos corpos d'água em classes segundo os usos preponderantes, a outorga de direito de uso, a cobrança pelo uso da água, a Agência Nacional de Águas (ANA) e o sistema de informações. Tem como fundamento o conceito da água como um bem de domínio público, com valor econômico, tendo como usos prioritários o abastecimento humano, a dessedentação de animais e a gestão por bacia hidrográfica.

A Lei 9.638, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) determinou que para aquelas atividades que potencialmente pudessem interferir no equilíbrio ambiental, prejudicando a qualidade de vida do homem, haveria um processo de licenciamento ambiental, a fim de alcançar as Licenças Ambientais. A lei que instituiu a PNMA considerou como necessário o licenciamento nos seguintes casos:

Art. 10 a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. (Lei 6938/81)

Quanto à competência, como dito, é matéria controversa. O próprio artigo 10 da lei citada, estabelece que cabe ao "órgão estadual competente, integrante do SISNAMA e do IBAMA em caráter supletivo", porém a CRF/88 estabelece que lei Complementar seria competente para fixar competência no âmbito de cooperação entre União, Estados, Municípios e DF. Esta determinação veio em sede de lei Ordinária, lei 7.804, de 18 de julho de 1989,

posterior, mas inferior à CRF/88, o que gera uma antinomia no ordenamento. Como se pode ver, surgem conflitos na definição da competência para deliberar, como no caso do projeto de Transposição do Rio São Francisco, não sendo o único caso, uma vez que é recorrente a mesma situação nos projetos de grandes barragens.

Outro ponto, é que não se pode olvidar, como ressalta Antunes (2005), que o controle da atividade exploradora do meio ambiente é também uma atividade econômica e, portanto, não estão afastados da realidade aqueles que como Varella (2005) estudam o ramo de Direito Ambiental e Econômico designando todas as implicações do direito de livre iniciativa constante na CRFB/88.

Assim, ao constituir princípio constitucional, no artigo 170, parágrafo único, como sendo um direito do cidadão, coloca em choque, aparentemente a possibilidade de controle do mesmo pela administração pública. Porém, como se sabe, no direito público as atividades são reguladas por lei e somente assim se pode agir, enquanto no direito privado é permitido agir livremente, desde que lei não restrinja, o que dissolve a antinomia aparente surgida na Constituição Federal.

Quanto ao procedimento do licenciamento ambiental, este é iniciado pelo pedido do interessado, que terá o pedido julgado, sendo designada ou não a realização do EPIA (Estudo Prévio de Impacto Ambiental). Este estudo técnico versará sobre os impactos positivos e negativos da obra e será relatado de forma sintética no RIMA (Relatório de Impacto Ambiental), a fim de dar maior compreensão do todo aos interessados.

Ao final deste haverá a fase de possíveis comentários e pedido de realização de Audiências Públicas a fim de maior esclarecimento à sociedade. Esta por sua vez, pode oferecer contra argumentos, a fim de refutar ou ratificá-lo. Findo este processo, estão cumpridos os requisitos legais obrigatórios ao empreendedor, cabendo ao órgão competente julgar a viabilidade da obra. Dentro do órgão deliberante, o processo segue diferentes caminhos. Se concernente a bens hídricos, segue para o órgão competente desta área,

assim como florestas, minerário etc. Em Minas Gerais, como exemplo, o órgão licenciador é o COPAM, auxiliado pela FEAM, IEF e IGAM. Ressalte-se que a objetividade destes órgãos é por vezes contestada, pois como são compostos em maioria por cargos comissionados, as decisões podem tomar caráter mais político que técnico, como destaca Resende (2007).

A Licença Prévia faz parte da primeira das 3 licenças que compõem o Licenciamento Ambiental. É concedida na fase preliminar do planejamento da obra. Refere-se à localização, concepção, atestando a viabilidade ambiental. Estabelece também os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidas nas próximas fases do procedimento.

No que se refere às condicionantes, muito pouco é debatido sobre seu papel conceitual e prático no licenciamento, mas sabe-se que nele é encontrado um amparo quando se pretende utilizar os instrumentos processuais de defesa em Direito Ambiental como a Ação Civil Pública, Ação Popular, Mandado de Segurança individual ou coletivo, Mandado de Injunção.

No projeto de transposição do Rio São Francisco foram consideradas 51 condicionantes no relatório de concessão da Licença Prévia, sendo que o entendimento da literatura em geral é de que somente é possível a concessão da próxima licença se atendidas as condicionantes ou mesmo inseridas no projeto original. O que se notou pelas entrevistas é que há um descontentamento geral pelo não cumprimento de grande parte destas condicionantes, o que leva à perda de credibilidade do processo.

Na Licença de Instalação é concedida a autorização para instalação da obra propriamente dita, todas as suas medidas secundárias de controle ambiental, bem como condicionantes determinadas no momento anterior. Finalmente, a Licença de Operação autoriza a operação do empreendimento. Consta da verificação do cumprimento das condicionantes das licenças que a precederam.

Também é cediço entre os diferentes autores, o caráter autorizatório de cada uma dessas licenças o que permite ao órgão competente retirá-la a

qualquer momento. Portanto, por esse motivo se chama a licença ambiental de *sui generis*, pois apesar do nome licença, que no Direito Administrativo denota algo perene, tem caráter autorizativo, que pode ser retirado a qualquer momento, mas não se constitui uma autorização, pois não é ato discricionário da administração. Assim, havendo viabilidade, deverá haver a concessão da Licença Prévia, caráter de licença, preenchimento de requisitos, mas assemelha-se à autorização quanto à precariedade (MACHADO, 2005).

É sobre a precariedade que recai a maior ação dos atores sociais que poderão estar atentos, vigilantes, a fim de garantir o cumprimento das condicionantes, em última instância se não cumpridos os princípios da administração consensual. Porém, estudos empíricos ainda demonstram a precariedade da aplicação dos princípios de administração consensual que protejam os atingidos e os empreendedores. Proteção no sentido de resguardar interesses, tanto dos atingidos, que são os principais a sentirem os efeitos diretos de um empreendimento de grande impacto, bem como os empreendedores que não encontram um sistema legal bem pavimentado que permita segurança no modo de proceder.

### **2.6.1 Falhas no processo**

No decorrer da pesquisa de campo desde estudo foram constatas opiniões de diferentes segmentos da sociedade envolvidos no processo de licenciamento ambiental do projeto em estudo, mas também em outros processos de licenciamento que não aquele no Rio São Francisco. Em todas as fontes de consulta, sejam elas jornais e periódicos, sites informativos de ong's, notou-se uma indignação de fundo com relação à condução de projetos desta espécie, na medida em que por mais que fossem utilizados os meio processuais e administrativos de interveção, o projeto não parava.

O problema que se pesquisa, como já se explicitou, cinge a forma institucional como os arranjos e rearranjos na estrutura do licenciamento ambiental geram um hiato no processo, na medida em que frustra expectativas de ambos os lados. Por um lado o interessado se vê envolto em um emaranhado de normas e órgãos licenciadores, o que dificulta a celeridade e

objetividade no processo. Porém por outro lado, os interessados e atingidos pela obra, em grande parte das vezes, não alcançam a proteção almejada de seus direitos.

Foram investigados argumentos nas entrevistas para comprovar a hipótese de que o hiato existe e ele está presente nos dois pólos envolvidos no licenciamento. Passe-se agora à discussão de cada um deles, a fim de compreender de que forma o hiato acontece e em que momento dentro do processo.

É conhecida a morosidade dos processos de licenciamento, como já foi referenciado em momento anterior, grande parte desta lentidão se deve ao descompasso existente entre a aplicação de um direito ambiental moderno através de um sistema administrativo antigo.

Faticamente, pode-se citar como principais causas da morosidade a falta de regulamentação em forma de lei do processo de licenciamento, estabelecendo competências fixas, definidas rigorosamente. Também a não responsabilização dos servidores públicos que extravasem os prazos determinados nas normas.

Sales (2007) comenta esta fragilidade no processo, exemplificando o caso das obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), plano instituído pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2007, a fim de promover o maior crescimento da economia brasileira. O autor assim inicia seu artigo no Correio Braziliense:

Mantido o atual cenário de emissão de licenças ambientais, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) não passará de uma carta de intenções, porque faltará energia para gerar o crescimento desejado por todos. Movido pela necessidade de viabilizar as obras do PAC, o governo federal decidiu dividir o Ibama em dois. Tal estratégia tira do foco os problemas não reconhecidos pelo governo: falta de competência gerencial e imperfeições da legislação.

O autor faz referência a dois momentos por que passa a legislação ambiental brasileira. A primeira delas diz respeito à repartição da competência do IBAMA, que agora passa a cuidar exclusivamente dos processos de

fiscalização, autorização do uso de recursos naturais e licenciamento ambiental, enquanto o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade será o responsável pela gestão, implementação e proteção das unidades de conservação. Nota-se que há a possibilidade do descompasso continuar.

Esta divisão, além de ser uma divisão de competências, vai além, constitui ma divisão de poder dentro do órgão. Por um lado, pode garantir a especificação das competências de cada órgão, porém gerou muitas discussões. De um lado, servidores foram pegos de surpresa, do outro lado, a sociedade civil que buscava soluções em um órgão dividido, ficando sem amparo.

O jornal Estado de São Paulo do dia, em 30 de abril de 2007 trouxe a seguinte afirmação:

Medida Provisória editada sexta-feira dividiu o Ibama em dois, com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade. Como as mudanças foram feitas a toque de caixa, pegaram todo mundo de surpresa e a confusão é grande.

Passada a movimentação momentânea causada pelas novas configurações, passou-se a uma nova situação na qual a mora para a conquista das licenças não se alterou, uma vez que a norma que regula o procedimento não foi alterada, somente os órgãos.

Desta forma, os prazos que deveriam ser cumpridos ainda continuam sendo desrespeitados, a fiscalização do órgão não é articulada, o que deixa os atingidos pelos processos á mercê dos empreendedores. É o que afirma o autor ainda se referindo às obras do PAC:

Em primeiro lugar, o tempo de licenciamento ambiental poderia ser menor se o Ibama respeitasse as normas que ele próprio estabeleceu na Instrução Normativa 65/2005, norma que define todo o procedimento de licenciamento ambiental e prevê os prazos que nunca foram respeitados. Em segundo lugar, há aprimoramentos à legislação bastante bem-vindos no projeto de lei (embutido no PAC) que define as competências do licenciamento ambiental já previstas no artigo 23 da Constituição.(Sales, 2007).

A Normativa citada pelo autor é a INSTRUÇÃO NORMATIVA IBAMA Nº 65, DE 13 de abril de 2005, publicada no DOU 20.04.2005, que regula o licenciamento ambiental de Usinas Hidrelétricas e Pequenas Centrais Hidrelétricas. Esta norma possuía como principais argumentos regular as disposições da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 e seu Decreto Regulamentador nº 99.274, de 6 de julho de 1990, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente e define licenciamento ambiental como um de seus instrumentos, associado às disposições da Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA.

Ainda há a tentativa de estabelecer os termos da Resolução CONAMA nº 01, de 23 de janeiro de 1986, que define as responsabilidades, fixa critérios básicos e estabelece as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de impacto Ambiental. Também a Resolução CONAMA nº 06, de 24 de janeiro de 1986, que aprova os modelos de publicação de pedido de licenciamento em quaisquer de suas modalidades, sua renovação e respectiva concessão e aprova os novos modelos para publicação de licenças ambientais; a Resolução CONAMA nº 09, de 03 de dezembro de 1987, que dispõe sobre o procedimento para a realização de Audiências Públicas; a Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que normatiza procedimentos sobre o licenciamento ambiental e fixa competências dos órgãos licenciadores; a fim de superar a necessidade de organização dos procedimentos de licenciamento ambiental dos empreendimentos geradores de energia elétrica, garantindo maior qualidade, agilidade e transparência; enfim, busca unificar a regulação dos empreendimentos de barragem de águas.

A norma estabelece passo a passo todos os procedimentos que devem ser adotados pelos empreendedores com relação aos documentos e estudos a serem elaborados para a concessão das licenças, inclusive os prazos para diversos trâmites, porém se omite em momentos considerados fundamentais para o andamento dos processos, como é o caso do período de análise do Estudo Prévio de Impacto Ambiental pelos órgãos envolvidos, exceto no artigo

11 em que determina um prazo para análise de mérito do EIA e do RIMA de cento e vinte dias, após a aprovação na verificação de abrangência. Aqui merece destaque a não existência de prazo para a aprovação da abrangência, o que dificulta a abertura de contagem do prazo em questão, e depois, pela não especificação se o prazo é para que um único órgão possa analisar ou se o prazo será dividido entre eles.

Porém, o artigo 14 traz uma inovação no que diz respeito ao procedimento das Audiências Públicas, assim:

Art. 14 A Audiência Pública deverá ser registrada e transcrita pelo empreendedor, devendo os respectivos registros e transcrição ser enviados ao Ibama num prazo de quinze dias após sua realização.

Parágrafo único. A superveniência de questões relevantes, que possam influenciar na decisão sobre a viabilidade ambiental do empreendimento durante a Audiência Pública, poderá determinar a realização de nova audiência ou de novas complementações do EIA e/ou do RIMA.

Note-se que o parágrafo único, traz uma exceção ainda não conhecida pela legislação anterior, na medida em que determina a possibilidade de convocação de novas Audiências Públicas e a realização de estudos complementares ao EIA/RIMA o que é um avanço e é pouco utilizado nos empreendimentos observados.

Se este parágrafo for utilizado, o problema do cancelamento das Audiências Públicas no Projeto de Transposição do Rio São Francisco poderia ter tomado novos rumos, uma vez que várias foram as afirmativas no sentido de contestar os estudos prévios apresentados pelo governo (empreendedor).

De fato, houve uma descontinuidade na normativa, na medida em que o artigo seguinte não menciona as conseqüências da eventual ocorrência dos fatos descritos no parágrafo anterior, deixando em aberto as conseqüências para o procedimento, o que pode fazer com que o parágrafo único do artigo 14 perca a eficiência, na medida em que não estabelece as sanções ou novos procedimentos a serem adotados, o que mais uma vez provoca o hiato no

procedimento do licenciamento ambiental. Além disso, o espaço destinado à participação formal da sociedade civil continuou sendo reservado para o momento das Audiências Públicas

Em seu texto, Sales (2007) faz a seguinte afirmação que deve ser tomada com cautela:

Para que serve o licenciamento ambiental quando, após todos os estudos e aprovações, a Justiça desconsidera as análises técnicas e esvazia a autoridade das instituições que se mobilizaram para respeitar a legislação vigente? Há saída para o (falso!) impasse “desenvolvimento versus meio ambiente”, ou os brasileiros estão condenados a ficar sem energia?

Não se pode olvidar que o discurso do autor é favorável ao desenlace do processo de licenciamento, uma vez que representa uma visão liberal do processo, não questionando o conjunto de outras questões que envolvem um empreendimento de grande porte. Não se pode tirar a razão completamente, pois na visão de um leigo, é inconcebível que vencido um procedimento o Judiciário possa aparentemente desdizer o que teoricamente já estava decidido. Diz-se aparentemente, já que como se discutirá mais a frente, sabe-se que o Judiciário não pode, por limitação constitucional, analisar questões de mérito administrativo, mas somente de legalidade.

Lembre-se, porém, ser justamente pela lacuna na legislação, da má interpretação daquela existente ou mesmo pela existência de outras normas que entram em conflito entre si que existe a possibilidade de se recorrer ao órgão que diz o direito, para que se possa sanar a questão. Ainda mais importante ressaltar que o Judiciário pode ser acionado somente naqueles momentos em que há o descumprimento de uma norma, já que a discricionariedade da administração pública não permite ao órgão judicante tomar juízos de mérito, mas somente de admissibilidade, isto é, questões referentes ao cumprimento ou descumprimento de normas.

Como ensina Bobbio (1999), vivemos em um ordenamento jurídico ou sistema jurídico em que as normas compõem um todo que muitas vezes podem entrar em conflito, mesmo que aparente, incumbindo ao aplicador do direito interpretá-las, sanando a antinomia. Assim, são muitas as controvérsias

alegadas a fim de se esquivar do processo escurto de licenciamento, é o que mostra o seguinte julgado do TJ de Minas Gerais:

Número do processo: 1.0024.03.089512-2/001(1)

**Relator:** EDGARD PENNA AMORIM

**Data do Julgamento:** 23/03/2006

**Data da Publicação:** 10/05/2006

**Ementa:** CONSTITUCIONAL - PROCESSUAL CIVIL - MANDADO DE SEGURANÇA - DESCUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL - SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES DE EMPRESA - PORTARIA DA FEAM - MOTIVAÇÃO DO ATO - EXISTÊNCIA - NOTIFICAÇÃO DO INFRATOR POR AR - IRRELEVÂNCIA - PRAZO PARA OBTENÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL - PREVALÊNCIA DO ESTABELECIDO PELO COPAM - AUSÊNCIA DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO. 1 - Em mandado de segurança que objetiva anular Portaria do Presidente da FEAM que sobrestou as atividades de unidade industrial da requerente até a obtenção do licenciamento ambiental, o superveniente deferimento da licença não afasta o interesse processual da impetrante de resguardar-se dos efeitos daquele ato normativo no período compreendido entre a concessão da liminar e a prolação da sentença. 2 - Para fins de atender ao requisito da motivação, o ato administrativo dispensa a referência explícita a todas as circunstâncias e razões que lhe dêem suporte, bastando a alusão a dispositivos legais e a manifestações anteriores da Administração que já contenham os fundamentos exigidos, os quais passam a integrá-lo. 3 - Conquanto o art. 29 do Decreto Estadual n.º 39.424/98 disponha que a notificação do infrator da penalidade que lhe foi imposta deve dar-se por carta registrada, com aviso de recebimento, o rigor da formalidade deve ser atenuado se se constata que ele teve ciência inequívoca do ato, restando atingida a finalidade da norma. 4 - Não há ilegalidade na Portaria do Presidente da FEAM que atribuiu à impetrante a pena de suspensão das atividades de produção de magnésio em determinada localidade, se ela não providenciou a formalização do processo de licenciamento ambiental corretivo no prazo de 90 (noventa) dias estabelecido pelo Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM, o qual prevalece sobre o lapso temporal previsto no formulário de licenciamento. 5 - Preliminar rejeitada e recurso não-provido.

Este é um dos muitos exemplos a que se deparou no decorrer das pesquisas nos bancos de dados do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, isto porque se restringiu ao estudo do Estado de Minas Gerais e os Tribunais Superiores, já que a situação não é diferentes em outros estados da Federação.

Como se constatou também existem um conjunto de outros fatores que podem influenciar no procedimento, fazendo com que a chegada ao final de um licenciamento não seja a garantia de que um empreendimento causará os mínimos danos ao meio ambiente ou à sociedade, mas apenas que foi cumprido um trâmite.

Como se verificou em vários momentos durante as pesquisas, os meios de comunicação funcionaram como verdadeiro acervo histórico dos acontecimentos, uma vez que podem registrar os diferentes comportamentos dos procedimentos que carreavam a administração pública, assim:

Além dessa distorção institucional, a morosidade na análise dos processos e os pedidos de complementações aos estudos também contribuem para os atrasos. Nos últimos 10 anos, segundo estudo do Banco Mundial, o prazo médio para se obter a primeira licença — licença prévia — para usinas hidrelétricas tem sido de 39 meses. Uma média incompatível com as metas do PAC. (Correio Braziliense, 05 jul. 2007).

Neste sentido, pode-se comprovar, que é notória a morozidade do processo, fazendo com que surja uma situação entre todos os envolvidos, que deixa de representar um mero procedimento administrativo e passa a ocupar o centro da vida das pessoas, interrompendo a vida e a administração de um país.

Como busca para a solução deste problema, várias discussões tem tomado conta do cenário do direito ambiental nos últimos tempos, desde a regionalização do procedimento de licenciamento, até a sugestão de federalização do mesmo se constituíram a tentativas de romper com o hiato que assola todo os envolvidos.

Assim, Senise (2007) lembra de uma proposta que pode ser relevante para oferecer maior praticidade ao processo. O autor, busca no Projeto de lei complementar 388/07 que dispõe sobre a competência da União, estados e municípios para licenciar em matéria ambiental, tópico previsto no artigo 23 da Constituição Federal, uma sugestão para romper com os processos deficitários existentes. Este projeto, busca dar legalidade ao assunto tratado na Resolução do Conama, nº 237, que seria aquela incumbida de tratar do tema

licenciamento ambiental. Desta forma, ele critica o instituto assim: “Afinal, embora seja mera Resolução, tem cara de lei, função de decreto e pouco resolveu em dez anos”, pois, como se sabe, a resolução em questão possui controvérsias com outras normas, como defendem alguns.

Considerada uma das maiores contradições da resolução em questão está a competência para licenciar, ponto de conflito entre União, Estado e Município, que se estende até hoje. A Resolução 237 do Conama tentou inovar, prevendo o licenciamento em um único nível de competência (artigo 7º). Deixou-se de lado, somente, que existem outras regras, da própria resolução, por exemplo, a de que o licenciamento de atividades que possam impactar Área de Preservação Permanente (APP) deve ser realizado pelo órgão estadual, não compete ao órgão municipal (artigo 5º) que impede a ação do comando inicial. Essa discussão é longa, já que a polêmica sobre a autonomia dos municípios, em matéria ambiental, vem de longe. A Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), prevê o licenciamento ambiental pelo órgão estadual competente e pelo Ibama (órgão federal) em caráter supletivo.

Assim, fixou-se que aos municípios, a Lei 6.938/81 dá o poder de editarem normas que tenham por objetivo a proteção ambiental, desde que respeitados os padrões estabelecidos pela legislação federal e estadual. Não está previsto, na mesma lei, o poder pretendido pelos municípios, que ao longo desses 26 anos de PNMA, foi parcialmente conquistado por meio de convênios do Ibama com os órgãos estaduais e desses com os municipais.

O projeto de lei complementar 388/07 traz a regra geral de que cabe aos órgãos da União o licenciamento de atividades cujo impacto possa ter alcance nacional ou regional (dois ou mais estados); aos órgãos dos estados e o Distrito Federal, o licenciamento de atividades cujo impacto possa ter alcance estadual (dois ou mais municípios); e, aos municípios, o licenciamento de atividades cujo impacto possa ter alcance local (dentro dos limites do município), porém a proposta não inova, já que a prática nos estados vem sendo esta, o que prova que não agilizou o processo, uma vez que já causou

conflitos de competência e dúvidas nos momentos de decidir a abrangência do projeto.

Conseqüência direta do mencionado acima é a quantidade de processos que são iniciados todos os anos nos tribunais. De acordo com as pesquisas realizadas no trabalho de campo, pesquisou-se os processos dos últimos dois anos. A pesquisa sobre processos nos diversos tribunais, revelou que: cujo tema é meio ambiente, com conteúdo constitucional há 3 no STF; 8 no Superior Tribunal de Justiça, versavando sobre competência no licenciamento ambiental, sendo um total de 619 sobre meio ambiente. No Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 3.937 processos referentes a meio ambiente, sendo 246 somente sobre Licenciamento Ambiental.

Isto revela, que a pacificação referente ao tema ainda está longe. Não se busca aqui sanar todas estas controvérsias, mas somente evidenciar algumas delas e demonstrar quais instrumentos vêm sendo oferecidos para que sejam sanados e ainda quais outros caminhos podem ser tomados que o Direito Ambiental ainda não conhece.

### **2.6.2 O Licenciamento de obras de grande impacto ambiental**

Neste momento abriu-se um espaço para a localização do objeto empírico deste estudo que são as obras de grande impacto ambiental. A construção de grandes barragens no Brasil para fins de geração de energia elétrica dentre outras assemelhadas, como é o caso do Projeto de Integração/Transposição do Rio São Francisco, geram discussões com autores de diversas áreas, dentre elas os das ciências sociais e podem ser trazidas neste momento, como um exemplo de processo contraditório quanto ao licenciamento.

Dentre aqueles que adotam uma postura desenvolvimentista, pode-se notar a afirmação de que fatores como perenização de rios, desenvolvimento regional, irrigação e geração de energia elétrica não podem ser paralizados por aspectos considerados menores, quais seriam, o deslocamento de populações, a fim de que haja desocupação de áreas futuramente inundadas, bem como por impactos ambientais já conhecidos. Por outro lado, o discurso contrário

exarados por autores comprometidos com as questões que vão além do crescimento econômico, buscam razões mais profundas no sentido de encontrar os verdadeiros benefícios e quais os possíveis impactos nas populações atingidas.

Para Vainer (2004), o grande problema existente nos Estudos de Impacto Ambiental é a preocupação somente com a diminuição e reparo dos riscos de impacto ambiental, gerando uma série de documentos muitas vezes sem nexos entre si, deixando de lado procedimentos a serem cumpridos dentro dos estudos prévios. Referente a tais procedimentos, são as conseqüências que vão gerar a descontinuidade estudada, uma vez que o fim a ser alcançado, Licença Ambiental, passa a ser o fim em si mesmo e não conseqüência de uma linha sucessória de atos integrados consensualmente através da aplicação da norma e a ação conjunta dos envolvidos. Para tanto, é trazido o exemplo das barragens que são consideradas aqui processo assemelhado àquele por que passa o Projeto no Rio São Francisco.

Esta semelhança é confirmada na medida em que se observam os processos de licenciamento destas construções. Muitas delas foram erguidas e já se encontram em funcionamento. São, para este estudo, exemplo empírico a ser adotado para que se façam inferências referentes às conseqüências de um procedimento licenciatório conduzido de forma arbitrária.

Assim, desde o início dos projetos existem dados imprecisos (McCully, 2004)) e muitas vezes manipulados, que passam a idéia de que o impacto negativo será menor do que ele realmente poderá ser. Tudo isso gera uma convulsão social no sentido de se deparar com sentimentos de incerteza, pela demora no reassentamento, perda de cultura, o próprio “ethos” da uma comunidade, que pode vir a ser separada, além de novas doenças, tais como doenças venéreas trazidas pelos trabalhadores da construção, depressão e mortes (McCully, 2004). Estes aspectos não são avaliados a fundo na maioria dos Estudos Prévios de Impacto Ambiental consultados durante a pesquisa. Não existe uma rede de Extensão, seja do Estado ou do empreendedor, a fim de garantir que esses impactos sejam levados ao estudo prévio, nem ainda para sua minimização. Minimizar os impactos não é somente reassentar, mas

sim cuidar para que durante todo o processo sejam causados os menores impactos possíveis.

A prática encontrada durante as pesquisas se constitui na maioria dos processos que reflete uma realidade díspar daquela almejada nos princípios constitucionais básicos, os impactos sociais são reparados e não prevenidos. Esta é portanto uma das principais conclusões a que se chega neste estudo. O princípio da prevenção, tão debatido na literatura, sofre ainda pela debilidade de instrumentos para sua consecução.

Observe-se como a realidade é severa, enquanto o direito ambiental prega como princípio primeiro o da prevenção dos impactos nos recursos naturais para a salvação das futuras gerações, não se põe no centro as atuais gerações. Não se quer pregar aqui a defesa da destruição da natureza em favor do discurso desenvolvimentista, pelo contrário, quer-se apenas concluir que as normas que regulam os estudos de impacto ambiental ainda devem ser interpretadas de uma forma que consiga conciliar o princípio da preservação dos recursos naturais, com a preservação dos recursos humanos e culturais. Sim, recursos naturais, englobam, de acordo com a literatura jurídica sobre o tema, os recursos humanos e culturais, porém esta leitura tem sido deixada de lado, a fim de minimizar os impactos dos empreendimentos somente.

A postura do Relatório de Impacto Ambiental do projeto de integração do Rio São Francisco não foi diferente; em diversos momentos foram ressaltados perdas e ganhos econômicos, deixando de lado as perdas sociais e culturais. Mais uma vez aqui se deve explicitar que certas obras de infra-estrutura são necessárias para o país, mas o que não se pode esquecer é que uma decisão de grandes proporções como estas devem ser discutidas pela sociedade e principalmente, os atingidos devem ter plena consciência do começo, meio e fim do processo.

Para isso é que se trouxeram alguns exemplos encontrados na literatura sobre críticas referentes à construção de grandes barragens. No que se refere a essas incertezas, ainda deve-se destacar que a construção de uma usina demora alguns anos e isso gera uma instabilidade muito grande a todos os

atingidos, seja abaixo ou acima da represa (MacCully, 2004). Acima dela, há o problema da perda de território e desgaste social, já na parte abaixo dela, também se encontram grandes impactos ora como a seca no período de enchimento da barragem, ora a inundação naqueles períodos em que esta está sob forte cheia. Todas estas questões que deveriam ser amplamente debatidas antes de se empreender uma obra de tal vulto, o que justifica mais uma vez o trabalho empreendido por esta pesquisa.

O trabalho publicado pela Rede Marinho-Costeira do Brasil (RMCH-BR) apresenta em várias passagens evidências de que o processo de desterritorialização ronda os atingidos pelo projeto de transposição/integração, mas é no texto de Carvalho (s/d) que tais fatos ficam mais evidenciados., Mais uma vez, constam-se que não houve uma discussão plena sobre tais efeitos, na medida em que gera impactos graves àqueles que deveriam ser os beneficiados.

O estudo enumera como principais impactos sociais e ambientais aqueles relacionados com a frustração de proprietários que possam vir a pretender outorga de uso das águas para fins de irrigação naquelas bacias cedentes; este é o caso do norte de Minas Gerais. Por outro lado, outra frustração no sentido de que os receptores deparar-se-ão com o fato de que não serão na realidade beneficiados (IDEM), já que para uso dos grandes proprietários será necessário o pagamento pelo uso da água, o que inviabilizaria os custos e os pequenos correriam o risco de serem ou engolidos pelos grandes ou terem a água passando ao seu lado e não poderem usar devido as questões de outorga.

Outro fator é a geração de discórdia entre as populações da bacia cedente e receptoras. Com relação aos cedentes, caso de Minas Gerais, haverá a drenagem de suas águas, uma vez que o estado é o que em maior quantidade contribui para o volume total do rio. Na afirmação de Carvalho (s/d), “isso deprecia os territórios cedentes, no presente caso até mesmo o que está a montante por causa das regras de gestão”(IDEM), isto é, aqueles localizados longe da obra também se verão frustrados, uma vez que as regras de gestão

podem vir a inviabilizar o uso das águas pela sua rigidez e ainda pagarem o preço de verem seus territórios desvalorizados.

No que se refere ao lado beneficiado, há que se considerar a sua frustração, tanto pelos pequenos como pelos grandes proprietários. Iniciada a obra, haverá a corrida para aquela região a fim de se obter os melhores territórios. Isso faz com que surjam dois pontos importantes. Por um lado pode gerar a expulsão de populações de seus territórios pela mercantilização dos mesmos. Estas populações poderão vir a tornar-se empregados dos grandes empreendedores, ficando de lado o verdadeiro sentido de emancipação.

Através das falhas observadas até então, buscou-se verificar quais eram os pontos pouco discutidos nos RIMA do projeto no Rio São Francisco dentro da estrutura do Licenciamento Ambiental. Pôde-se observar que o estudo obrigatório não favorece a continuidade do procedimento de forma clara, uma vez que a população atingida não é esclarecida sobre os processos por que passarão, formando uma situação de insegurança, mesmo após as audiências públicas, que pretensamente se prestam a esclarecer as dúvidas sobre o empreendimento sob avaliação. Podem surgir então, problemas que resultarão na lixiviação dos recursos naturais, bem como o solapamento dos direitos dos cidadãos envolvidos.

Com relação aos recursos ambientais do país, eles devem ser assegurados eqüitativamente a todos, buscando a concussão do princípio do acesso eqüitativo dos recursos naturais, defendido na teoria da Justiça Ambiental (Zhourri, 2005). É respeitando este princípio que se conclui que a busca por assegurar a mobilização de grupos a fim de encontrar estratégias alternativas que atentem para as realidades locais é outro princípio que deve ser lembrado. Mais uma vez uma contradição no Rio São Francisco, já que muitos afirmam (Suassuna, 1999) que o projeto se constitui inadequado para a solução do problema e não atentar para as realidades locais.

O próprio Relatório de Impacto Ambiental, ao enumerar os pontos negativos que a obra pode trazer, passa rapidamente pelo tema da questão cultural, assim:

Dentre os impactos negativos esperados, os avaliados como mais relevantes foram os seguintes:

- **Perda temporária de empregos e renda por efeito das desapropriações.**
  - Modificação da composição das comunidades biológicas aquáticas nativas das bacias receptoras.
  - Risco de redução da biodiversidade das comunidades biológicas aquáticas nativas nas bacias receptoras.
  - **Introdução de tensões e riscos sociais durante a fase de obra.**
  - **Ruptura de relações sócio-comunitárias durante a fase de obra.**
  - **Possibilidade de interferências com populações indígenas.**
  - Pressão sobre a infra-estrutura urbana.
  - **Risco de interferência com o Patrimônio Cultural.**
  - Perda e fragmentação de cerca de 430 hectares de áreas com vegetação nativa e de habitats de fauna terrestre.
  - Risco de introdução de espécies de peixes potencialmente daninhas ao homem nas bacias receptoras.
  - Interferência sobre a pesca nos açudes receptores;
  - Modificação do regime fluvial das drenagens receptoras.
- (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL – RIMA do Projeto de Integração do Rio São Francisco)<sup>2</sup>

Outro ponto que deve ser observado é a mercantilização de territórios. Quando se vai abordar a questão das hidroelétricas, fica destacada a questão da desapropriação/indenização das áreas atingidas, seja pelo reassentamento em outras áreas, seja sob a indenização do valor daquelas. Muito se debate sobre como o processo é feito à margem dos atingidos. Muitos seguirão o caminho da indenização e vão se submeter ao jugo de padrões latifundiários ou ainda ir à busca de uma nova vida na cidade, tomando o caminho direto para a periferia daquelas.

Tais exemplos não se afastam muito daquela realidade que pode tomar conta do processo de desapropriação no projeto de transposição. Afirma-se a existência de medidas que conteriam a migração para as áreas onde os novos canais passariam, bem como das áreas que teriam seu valor multiplicado e assim a população manipulada seria um alvo fácil aos investidores agroexportadores, mas como se sabe, meios ilegais e informais são sempre utilizados a fim de driblar os olhos do Estado. Este é outro tema pouco

---

<sup>2</sup> Grifou-se somente os elementos considerados sociais na lista acima citada, porém dentre os demais podem ser encontradas razões sociais graves capazes de levar ao questionamento sobre a eficiência da obra.

discutido dentro do RIMA do projeto de transposição, bem como repondido de forma superficial durante as audiências públicas. Durante a Audiência Pública realizada em Brasília a resposta do técnico responsável não apresentou os argumentos suficientes, assim:

Não há o risco de se deslocar as populações existentes nas margens dos rios envolvidos no projeto, conforme questionado. O Decreto de Utilidade Pública de uma faixa de 2,5km para cada sistema adutor, conforme mencionado antes, permitirá ao Empreendedor disciplinar o uso da mesma, preservando o aspecto social do empreendimento.

A pergunta feita ao técnico foi: “As margens dos rios irão realmente permanecer com quem precisa?”. A resposta fala sobre o Decreto de Utilidade Pública, que pode se considerado um instrumento importante para evitar a mercantilização de territórios, pelo menos dentro da faixa de 2,5 km, mas não garante que aqueles margeados pelos canais terão acesso à água, nem como serão desenvolvidas políticas para o desenvolvimento de tais populações.

Portanto, como mensagem a se tirar deste estudo tem-se: (a) o estudo da teoria da Justiça Ambiental, trazida por Zhouri, que é uma forma de leitura contemporânea dos direitos humanos fundamentais, pode contribuir para a releitura de diversos institutos do Direito brasileiro, pode-se dizer, também, que esta forma de interpretação guarda muitos pontos comuns com o princípio da função social da propriedade, tão discutido no Brasil; (b) noutro ponto, pode-se notar como é desastroso para o corpo social a ocupação e modificação do espaço, sem que se leve em consideração os cidadãos presentes nele, mais uma vez justificando a necessidade de um licenciamento ambiental permeado pela consensualidade dos diferentes agentes envolvidos.

A proposta que segue é o estudo dos principais instrumentos de participação da sociedade em processos decisórios que envolvem uma bacia hidrográfica, que são os Comitês de Bacia e as Audiências Públicas no processo de Licenciamento Ambiental. Os institutos foram analisados em seus aspectos jurídicos e seu impacto social, bem como as sugestões para o rompimentos com o hiato.

### **3. Instrumentos de inserção da população na tomada de decisão ambiental na Administração Pública**

O capítulo identifica alguns instrumentos administrativos de inserção da sociedade na gestão do bem público disponibilizados pela legislação brasileira, especificamente dois deles, que são os Comitês de Bacias Hidrográficas e as Audiências Públicas, tidos como institutos envolvidos diretamente na descontinuidade do processo de licenciamento ambiental. Neste estudo ambos estão conectados devido ao fato de comporem fóruns de discussão antes e durante o licenciamento ambiental. O primeiro tem como função a de gestão propriamente dita; o segundo com natureza jurídica discutível, mas reconhecidamente tido como espaço aberto.

Conceitualmente, esses instrumentos visam a inserção da população no processo de tomada de decisão no âmbito ambiental, principalmente referente a decisões em obras de grande impacto ambiental. Porém constituem instrumentos diferentes com características próprias como se verá, principalmente no que se refere à forma de cada um deles. Os Comitês de Bacia Hidrográfica são órgãos da administração indireta que, instituídos por lei, têm como premissa a organização da sociedade civil e administração para a gestão de um espaço geográfico determinado (no que tange os recursos hídricos) pela extensão de uma bacia hidrográfica, de caráter permanente. Do outro lado da discussão está o instituto das Audiências Públicas, que não possuem o caráter permanente do primeiro, é na verdade um instrumento que pode ser utilizado em algumas situações pela administração pública e no caso do Licenciamento Ambiental, deve ser utilizado, já que há a determinação expressa. As audiências não possuem uma estrutura rígida de composição, como acontece nos Comitês, uma vez que são um espaço aberto à

participação. Neste sentido, as audiências públicas se aproximam do que seria uma democracia direta, uma vez que o cidadão vai até o administrador e expressa suas reivindicações, influenciando em toda conjuntura social e político-administrativa.

Neste momento, deve-se abrir um espaço para que se possa diferenciar três categoria de direitos, os subjetivos “puros”, os coletivos, e os difusos, a fim de compreender em qual destas categorias está a gestão cidadã dos recursos. Assim, surgem direitos exclusivamente subjetivos conhecidos no nível individual, como o direito de propriedade, que de acordo com a teoria clássica, seria um direito absoluto, o que não vem sendo aceito mais pelas teoria modernas (Pereira, 2001), assim os recursos contidos em uma propriedade privada já não possuem caráter de exclusividade de seu proprietário, sendo que em certos momentos a administração enumera elementos que deixam de ser absolutos, como é o uso da água.

Uma segunda categoria, associada à primeira, apresenta caráter coletivo, em que há o envolvimento de um grupo determinado ou determinável de pessoas que são garantidas por um direito comum, como, por exemplo, os desapropriados para a realização de obras de grande vulto. Por fim, a terceira categoria é encontrada dentre uma coletividade indeterminada ou indeterminável de pessoas, que são os direitos difusos, como os prejuízos à natureza causados por acidentes ambientais, que não podem ser determinados, dada sua proporção.

A construção de cada um desses grupos é histórica, o primeiro grupo tem suas raízes na histórica revolução inglesa que buscava a separação do individual (súdito) do coletivo (real), surgindo os direitos individuais; a segunda categoria se solidifica durante as lutas dos sindicatos pelo reconhecimento dos direitos homogêneos dos grupos (Mazzilli, 2001). A última categoria é recente e se encontra positivada no (Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078 de 1990), que, em seu art. 81, I, destaca como sendo “interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”, que revela a existência de uma categoria de direitos

que está além de um grupo determinado de pessoas, mas envolve toda a coletividade.

Quando os autores abordam o direito ambiental como um direito difuso (Machado, 2005), ignorou-se a característica clássica da propriedade, que era a de ser um direito absoluto, fazendo com que fosse feita uma nova interpretação sob o enfoque da função social da propriedade, amplamente defendida na atualidade. Isso quer dizer que o caráter de direito individual absoluto dá lugar à interpretação sob a teoria dos direitos difusos que se sobrepõe à esfera unicamente individual.

Conforme afirma Antunes (2002), se referindo ao caráter difuso dos direitos ambientais, o sentido de “todos” enunciado na Constituição Federal não quer dizer “de cada um”, vai além, envolve a participação de maneira que no todo não se veja a parte. A respeito, assim se manifesta o autor:

Se observarmos o caput do artigo 225 da Constituição Federal, veremos que, dentro dos esquemas tradicionais, não é possível compreender o meio ambiente como um ‘direito de todos’. Pois até agora a noção de direito, salvo algumas poucas exceções, estava vinculada à idéia da existência de uma relação material subjacente. A defesa dos interesses difusos, não estando baseada em critérios de dominialidade, entre sujeito ativo e objeto jurídico tutelado, dispensa esta relação prévia de direito material. *O que informa os interesses difusos é a participação democrática na vida da sociedade e na tomada de decisão sobre os elementos constitutivos de seu padrão de vida.*

Portanto, compreender a forma como o exercício desses direitos vem sendo possibilitado pelas normas brasileiras, bem como seus reflexos no Licenciamento Ambiental passa a ser o objeto de investigação deste capítulo, através da análise de alguns dos principais meios institucionalizados de participação, destacando, entre eles, os seguintes, conforme admite Modesto (2002):

a) consulta pública (abertura de prazo para manifestação por escrito de terceiros, antes de decisão, em matéria de interesse geral);

- b) audiência pública (sessão de discussão, aberta ao público, sobre tema ainda passível de decisão);
- c) colegiados públicos (reconhecimento a cidadãos, ou a entidades representativas, do direito de integrar órgão de consulta ou de deliberação colegial no Poder Público);
- d) assessoria externa (convocação da colaboração de especialistas para formulação de projetos, relatórios ou diagnósticos sobre questões a serem decididas);
- e) denúncia pública (instrumento de formalização de denúncias quanto ao mau funcionamento ou responsabilidade especial de agente público; ex. representação administrativa);
- f) reclamação relativa ao funcionamento dos serviços públicos (difere da representação administrativa, pois fundamenta-se em relação jurídica entre o Estado ou concessionário do Estado e o particular-usuário);
- g) participação ou "controle social" mediante ações judiciais (ação popular, ação civil pública, mandado de segurança coletivo, entre outras ações).

Como forma metodológica de delimitar o tema, optou-se por realizar um estudo sobre dois dos instrumentos citados por Modesto (2002), que são os colegiados públicos, representados pelos Comitês de Bacia Hidrográfica e as Audiências Públicas. Isto devido o próprio problema de pesquisa, já que o chamado hiato, detectado no momento pós audiências públicas, irradia seus efeitos sobre todo o processo de licenciamento, atingindo o próprio fórum de gestão e discussão das decisões referentes a uma bacia hidrográfica, que são os Comitês de Bacia Hidrográfica.

### **3.1 A gestão das águas pelos Comitês de Bacia**

Os Comitês de Bacias Hidrográficas, fazem parte de uma recente inovação na realidade institucional administrativa brasileira, considerando a antiga forma de gerir os recursos hídricos, já que no Brasil até início da década de 1980, o recurso natural água era tido como instrumento de geração de

energia elétrica majoritariamente. Somente com a adoção de novas tecnologias, desenvolvimento da rede de abastecimento urbano e saneamento é que se viu na disciplina um interesse geral, tanto no uso como conservação dos recursos.

No que se refere aos antecedentes, a disciplina dos recursos hídricos até meados dos anos 70, limitou-se a campos restritos da sociedade diretamente ligados a ele. É somente nos momentos que antecederam a queda da Ditadura, bem como o processo de redemocratização que se consolidou a preocupação ambiental de uma forma mais geral na sociedade, mais especificamente, a possibilidade da entrada da população na construção de normas ambientais que incluíssem a população nas decisões. Ousou-se questionar a maneira como os governos gerenciavam os recursos naturais e a exigir mecanismos de participação e controle mais eficazes, tudo isso como reflexo de interesses internos, mas também como uma resposta às tendências externas, já que na Europa a união dos países traçava diretrizes da participação da população em questões ambientais.

Antunes (2005) coloca como antecedente ou marco neste sentido a medida que em 1987 foi introduzida pelo governo paulista através do Decreto 27.576, o primeiro Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH - composto exclusivamente por órgãos e entidades do Estado, para propor a política relativa aos recursos hídricos e estruturar um Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos - SIGRH.

No âmbito nacional foi somente em 8 de janeiro de 1997, com o então Presidente Fernando Henrique Cardoso, através da Lei Federal 9.433, que foi instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos. Ela cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, todas ligadas ao gerenciamento dos recursos hídricos do país.

É nesse contexto que nasce o instituto dos Comitês de bacias Hidrográficas, órgãos colegiados, derivados de Lei, dentro do Sistema Nacional de Recursos Hídricos e dos Sistemas Estaduais. Possuem papel deliberativo e

são compostos por representantes do Poder Público, da sociedade civil, de usuários de água e podem ser oficialmente instalados em águas de domínio da União (comitês de rios federais) e dos Estados (comitês de rios estaduais), de acordo com a lei 9.433, sancionada em 08.01.97, que instituiu a Política Nacional dos Recursos Hídricos.

A lei 9.433/97 dá a seguinte atribuição legal, entre outras, as de: promover o debate das questões relacionadas aos recursos hídricos da bacia; articular a atuação das entidades que trabalham com este tema; arbitrar, em primeira instância, os conflitos relacionados a recursos hídricos; aprovar e acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia; estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Portanto, constitui um órgão de deliberação em que a sociedade deve estar representada em seus diferentes segmentos, convencionou-se em lei que a soma dos representantes dos governos municipais, estaduais e federal não poderá ultrapassar a 40% e, os da sociedade civil organizada ser mínimo de 20%. Essa proporcionalidade foi definida pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, através da Resolução nº 05, de 10 abril de 2000. É através desta norma que se estabeleceu diretrizes para a formação e funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Alguns Estados, a exemplo de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Espírito Santo já estão em estágio bem avançado no processo de regulamentação, com diversos Comitês criados.

Conceitualmente, o papel dos Comitês de Bacias seria o de atuar como “parlamento das águas”, posto que seja o fórum de decisão no âmbito de cada bacia hidrográfica. Devem fazer parte dos Comitês federais, rios de domínio da União representantes públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios e representantes da sociedade, tais como, usuários das águas de sua área de atuação, e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

Dentro das competências dos comitês de bacias está ratificado o princípio da descentralização. De fato, o comitê se responsabiliza por toda a

gestão da bacia, mas essa concepção ganha um impedimento dentro do sistema legal provocado pela forma como são designados os membros que irão compor as cadeiras dos Comitês. Esta busca pela desconcentração de poder pode não representar participação da comunidade, o que reflete a incipiente concepção de democracia participativa ou democracia direta no Brasil (Machado, 2005). Dentre as principais situações que se tornaram conflituosas está a não vinculação das decisões do Comitê quanto ao futuro da bacia sob sua gestão, a possibilidade de que futuros concessionários do uso da água sejam caracterizados como sociedade civil, o que gera um desequilíbrio no momento de determinadas deliberações.

Um exemplo é admitir como usuários os concessionários das águas, que em certos momentos representam os interesses do governo, como se verá no estudo mais específico, sob o risco de se permitir a descentralização, sem que exista com ela a desconcentração. Assim, o órgão central, delega a função de gerir outro órgão, mas forma uma estrutura que garante que suas decisões sejam respeitadas e mantidas, ou mesmo que o órgão venha somente ratificar suas decisões pré-estabelecidas. Foi o que ficou constatado, quando técnicos do Ministério Público revelaram o descrédito quanto às decisões de certos comitês, mas mesmo assim estarem obrigados a considerar as decisões como legítimas, uma vez que o órgão é o competente para proferir a decisão, mesmo passando por processos de manipulação.

Situação como essa é derivada da própria competência dos comitês, surgindo a contradição. Se por um lado a competência preserva ou mesmo demarca um limite para a gestão, por outro lado, se o discurso for manipulado, serve como legitimador de um processo com vício. Esta é a disciplina legal referente competência dos comitês:

- Art. 38. Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação:
- I – promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;
  - II – arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;
  - III – aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;

IV – acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

V – propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes;

VI – estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;

VII e VIII – vetados

IX – estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Parágrafo Único – Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência (Lei 9.433 de 1997).

Partiu-se da premissa, portanto, de que o órgão competente para gerir a bacia seria o comitê correspondente. Como se verá no caso empírico do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco – CBHSF no qual a disputa interna, com influências externas, foi o início de um processo que culminou na desconsideração de sua decisão sobre uma obra na bacia por ela gerida.

Imediatamente, pode-se destacar que dois são os pontos basilares da discussão: o primeiro se refere ao conceito que se toma de administração, concessionário, e sociedade civil, bem com o número de representantes dentro do Comitê, que pode levar à disputa interna; por outro lado, considerando as decisões, qual a relevância ou vinculação dela no processo de gestão da bacia, se vincula ou não a administração direta.

No que tange a composição, a proporcionalidade entre esses segmentos, foi definida pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, através da Resolução nº 05, de 10 de abril de 2000. Ela prevê que os representantes dos usuários sejam 40% do número total de representantes do Comitê. O somatório dos representantes dos governos municipais, estaduais e federal não poderá ultrapassar a 40% e, os da sociedade civil organizada ser mínimo de 20%, de acordo com a legislação federal que é de caráter geral. Conforme os estudos, verificou-se que os estados-membros possuem competência para legislar sobre a matéria, fazendo com que alguns deles tentem igualar esta porcentagem, como é o caso de São Paulo, que dividiu os assentos nos

comitês em três partes iguais, também Minas Gerais, através da Lei Estadual 13199 de 29/01/1999.

Através desta lei, possibilitou-se a criação de comitês conforme a divisão hidrográfica do Estado, tendo como base as "Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos", que foram definidas pelo IGAM (Instituto Mineiro de Águas) e aprovadas pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos – MG.

A lei determina que deve haver a formação de uma comissão encarregada de realizar as primeiras organizações do espaço da referida Bacia, com representantes do poder público estadual e municipal, dos usuários e da sociedade civil. Seu objetivo é de garantir maior apoio ao processo, comprometimento e interlocução com o IGAM. Deve ser composta ainda por participantes que representem a população as três regiões da bacia, ou seja, regiões do Alto, Médio e Baixo curso do rio, contemplando, portanto, toda a população que vai ser atingida.

Faticamente, as comissões são instituídas quando o IGAM tem notícia de algum conflito envolvendo a gestão da água, seja pelos municípios vizinhos que ocasionalmente entrem em divergência quanto à utilização ou forma de concessão de uso.

Assim, o IGAM promove uma reunião com a comissão, para que sejam dados os primeiros passos quanto à formação do Comitê, são discutidas as diretrizes de formação. Como informam os técnicos entrevistados, este momento é crucial para o desembaraço do comitê que se formará, pois se a comissão se forma em um clima de hostilidade entre sociedade civil e autoridades governamentais, ou mesmo quando os governos não se entender, pode gerar um “balcão de discussões” que poderá sofrer com o interesse de quem queria manipulá-los.

Seguindo na organização, é realizado um cadastro com os representantes dos diversos segmentos da sociedade (Sindicatos, Produtores Rurais, ONG's, Instituições de Ensino, Indústrias, Mineradores, Companhias de Saneamento, Companhias de Geração de Energia, Siderurgia, Cooperativas,

Clubes de serviço, Associações Culturais etc.), que visa à participação desses segmentos na discussão da Política Estadual de Recursos Hídricos, assim como seu envolvimento e participação.

É com a formação do cadastro que o IGAM e a Comissão poderão se reunir para tomar as providências referentes à divulgação a fim de que ocorra o conhecimento por parte da população de que se empreende a instauração de um comitê e da importância da participação de todos. Neste momento, deve-se ressaltar a semelhança que este procedimento guarda com aqueles momentos que precedem as Audiências Públicas, de acordo com a norma referida que regula a formação dos comitês, deve haver uma ampla divulgação e conscientização da população do que seja o comitê e a importância da participação de todos na sua formação. É justamente, o que acontece nas Audiências Públicas, só que com outro fito, que é o de discutir um projeto sob licenciamento, portanto, momento posterior a esse, mas os quais a densidade da participação vai resultar na construção de decisões consolidadas posteriormente.

Assim, seguem os estudos e informações, divulgando a própria existência da comissão Pró-Organização da Bacia, divulgação da Política Estadual dos Recursos hídricos e sua importância, atraindo a população para as vantagens da gestão, bem como os desafios e possibilidades que surgirão. É através dessa ampla divulgação que será possível escolher representantes, em número de quatro (poder público estadual, municipal, usuários e sociedade civil) em cada município constante da bacia. Esses líderes locais, comunitários ou mesmo representantes dos governos locais receberão as instruções do que se objetiva com o comitê, suas competências, experiências etc. e principalmente como será criado o comitê. Neste momento, mais uma vez há a semelhança do processo com aquele desejado no Licenciamento Ambiental. Através de metodologias participativas, são feitos estudos de quais as características de cada região da bacia, suas lideranças, bem com eleição de membros provisórios do comitê.

Só a partir deste momento, o qual se considera de alta densidade participativa, é que serão realizadas reuniões deliberativas sobre a implantação

de um comitê e composição, isto em caso de deliberação positiva, no caso da negativa, há a possibilidade de se encerrar a comissão pró-organização do comitê, ou uma nova tentativa de conscientização. Em caso afirmativo, estará constituído o comitê, mesmo que no plano fático, pois aí começa a sua inscrição nos procedimentos legais junto ao Estado para o reconhecimento do mesmo, com a remessa do processo, com histórico da mobilização, para ser avaliado no IGAM e solicitação de criação do Comitê junto ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos, em Belo Horizonte.

Seguindo a marcha de reuniões e deliberações internas, o CERH-MG, há a deliberação pela aprovação ou não do pedido. A aprovação é seguida pela publicação de decreto, ficando oficialmente constituído, passando-se à fase de editais para que sejam convocados os interessados para eleição dos membros do novo comitê.

A fase subsequente é deverá guardar maior cuidado, uma vez que não foi estabelecido por meio de um regulamento ou mesmo outra forma normativa, quais os entes seriam enquadrados em cada uma destas categorias. Assim, não se pode afirmar que haverá uma pluralidade nas decisões enquanto representantes de empresários ou empreiteiras estiverem sentados nos assentos destinados aos “usuários”, por exemplo, fazendo com que haja um desequilíbrio na tomada de decisão.

Como tentativa de concretizar o conceito para este tipo de norma, foi positivado nos artigos 47 e 48 da Lei 9.433/97 o que é entendido por organizações civis de recursos hídricos, assim<sup>3</sup>:

- I - consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas;
- II - associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos;
- III - organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos;
- IV - organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade;
- V - outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

---

<sup>3</sup> <http://www.mma.gov.br/port/srh/sistema/organiza/corpo.html>

Por óbvio, a tentativa acima de conceituar ou mesmo delimitar um espaço, é favorável, pois tenta abrir espaço para a possibilidade de integração de um maior número de interessados, porém gera por via transversa a possibilidade de que sejam incluídos dentre o que se considera sociedade civil, representantes de outros interesses.

Essa afirmativa é possível, uma vez que durante as entrevistas, notou-se, tanto da parte dos representantes do Ministério Público, bem como os técnicos de diversos órgãos ligados ao licenciamento, uma incredulidade com relação à representação da sociedade civil dentro dos comitês. Muitas vezes, pode-se notar que apesar da criação destes espaços, ainda é muito forte a luta pela descentralização e a democratização no processo de implantação e gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil<sup>4</sup>. Um exemplo é o mecanismo de revisão das decisões por parte dos conselhos, que representa uma contradição. Toda vez que é colocado em esse sistema revisional, deixa-se de lado a decisão tomada no Comitê e uma nova decisão pode ser gerada, o que rompe com os princípios básicos que instituíram a política dos comitês.

---

<sup>4</sup> “Os representantes da sociedade são muito despreparados, caem na conversa dos representantes de governo muito fácil, ou então no que os representantes dos interessados, por acharem que tal obra vai ser uma maravilha pra região. Aí, os processos chegam aqui para licenciamento, a gente vê que tem coisa errada, alega, mas se o comitê já liberou a decisão já está praticamente tomada”. (Entrevista, 19/11/2007).

“As câmaras regionais do novo sistema de licenciamento ambiental, deveriam ser uma instrumento para facilitar a participação da população nas decisões, mas o que se vê é que os participantes são muito despreparados e aí acabam sendo engolidos pelos representantes do governo e dos interessados em algum projeto. A gente aqui em BH não pode comparecer sempre nesses eventos no interior. (Entrevista, 23/01/2008).



Fonte: <http://www.mma.gov.br/port/srh/sistema/>

Como se pode ver, a revisão de qualquer decisão do comitê vai para os órgãos do próprio governo e não câmaras colegiadas como é o caso do comitê. Esta estrutura assume significado questionável quando analisa-se o caso do projeto de transposição do Rio São Francisco em que o governo tinha interesse no desembaraço do licenciamento.

Transpondo para o caso empírico da realidade do Comitê de Bacia do Rio São Francisco (CBHSF) essa contradição tem se tornado efetiva, provocando conflitos – alguns velados e outros abertos – do comitê para o conselho nacional ou do conselho nacional em relação aos conselhos estaduais. A forma como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos conduziu e revisou favoravelmente a decisão do CBHSF, que era contrária à transposição, expôs publicamente a contradição e a crise no sistema.

Outra complexidade da estrutura se refere à concepção dos formuladores que consideram como se a bacia fosse uma unidade e ao mesmo tempo, indicam e possibilitam a interface de ações articuladas, verdadeira interação dos órgãos e comitês de bacias no conjunto do sistema. Isto resulta numa estrutura bastante complexa de gestão, porém pode significar um vazio no conjunto das decisões, como se viu em algumas como é o caso da CBHSF, quando o mecanismo de revisão das decisões contraria o decidido no comitê, deixando de lado os argumentos utilizados pelos membros daquele, no momento da decisão.

Para efeito de revelar a hipótese da dominação das instituições governamentais, em detrimento das decisões democráticas tomadas pelas estruturas fundadas em processos de democracia direta, é um forte indicativo de que a democracia direta no sistema de gerenciamento dos recursos hídricos pode ser democrática enquanto não contradizer interesses mais amplos, que não estão dispostos a serem limitados pela própria democracia. Foi o que ficou revelado no depoimento de técnicos envolvidos no procedimento de Licenciamento do Projeto no Rio São Francisco ao informar a freqüência com que chegam às suas mãos EIA/Rimas com inferências sobre dados e informações que se afastam dos interesses dos atingidos pelo empreendimento. Algumas vezes descrevendo realidades não pertencentes ao local em estudo, mais grave que isso é a implementação de um sistema no qual é encaminhada ordem superior, mesmo que implícita para que um projeto seja aprovado com a maior rapidez possível<sup>5</sup>.

O estudo se torna complexo na medida em que o governo, como órgão licenciador das atividades, através do seu poder de polícia, toma ao mesmo tempo o papel de interessado na aprovação do projeto, gerando situações que podem comprometer todo o processo.

Como se sabe, o projeto de integração do Rio São Francisco, possui antecedentes desde o século XIX, mas na atualidade aparece como exemplo de que o governo, mesmo frente o parecer contrário do CBHSF, continua na tentativa de implementar a política de transposição. O que há de fato é o atropelamento das decisões do comitê em favor de um projeto não debatido suficientemente com os órgãos do sistema, e o governo federal tenta tirar do foco da questão.

---

<sup>5</sup> Durante as entrevistas com os técnicos, houve afirmações que comprometiam a lisura do processo de licenciamento em diversos projetos de grande porte. Outra não foi a surpresa ao verificar que Quermes (2006) apresentava comentário no mesmo sentido, assim: "Na pesquisa ouvi um funcionário do Ibama que pediu para não ser identificado que relatou a enorme pressão exercida pelo ministério da Integração Nacional para que o EIA/RIMA fosse aprovado. A primeira comissão nomeada indicava que não aprovaria o relatório, houve solicitação que se fizesse troca dos técnicos que compunham a equipe e a aprovação fosse garantida. O conselheiro do ministério do Meio Ambiente no comitê foi inquirido sobre essa questão. Ele respondeu que não conhecia esse fato e garantiu que o projeto foi assumido como uma política de governo."

Assim, o Comitê deveria ter revelado o papel de assegurar que um projeto estrutural como o examinado, não chegasse ao licenciamento sem que antes todas as dúvidas de seus integrantes estivessem sanadas. Como se verá, não foi o que ocorreu, uma vez que o Comitê da Bacia do Rio São Francisco adotou uma postura contrária a implementação da obra. É o que revela o discurso oficial do Comitê:

O governo comprou uma briga com o Comitê da Bacia do Rio São Francisco, que representa os interesses de governadores e entidades da sociedade civil de sete estados. Terá de enfrentar a oposição do fórum para viabilizar o projeto de transposição das águas, listado como uma das principais obras da gestão Lula.

(...)

Não aceitamos essa decisão unilateral. O governo descumpriu o acordo com o comitê. A transposição é uma obra cara e desnecessária. O conflito está instalado. É inimaginável que um governo democrático aja assim, desrespeitando as posições dos representantes da sociedade”, afirmou o secretário-executivo do Comitê, Luiz Carlos Fontes. (O Globo, 2 set 2004, *apud* Jornal da Ciência)

Por esse exemplo, pode-se evidenciar que o processo democrático que a política pública dos comitês preceitua sofreu uma ruptura no momento em que se retirou a decisão do órgão gestor ou desconsiderou a mesma. Há uma dicotomia no discurso, por um lado visa o esclarecimento de todos, porém não provoca a discussão adequada para este esclarecimento, fazendo com que seus próprios órgãos colegiados divergissem na tomada de decisão sobre uma política adotada, como é o caso do comitê referente ao Rio São Francisco que oscilou até se posicionar contrariamente o projeto de forma definitiva.

Assim, o processo de falha na ampla discussão da sociedade civil e o Estado não encontra rompimento somente nas Audiências Públicas, mas desde o início da discussão feita no comitê. Conclusão a que se chega através do conhecimento da deliberação número 06 de 03 de outubro de 2003 da CBHSF<sup>6</sup>, que em vários momentos se mostra desfavorável à marcha do

---

<sup>6</sup> É necessário deixar registrado nesse momento, que o site do governo que armazena as deliberações da CBHSF não consta desta decisão. O pesquisador precisou entrar em contato com a CBHSF a fim de que lhe fosse enviada cópia, já que todas as outras deliberações estavam lá registradas, exceto esta que possui um teor contrário ao projeto em discussão. É contraditória a situação, uma vez que houve a informação de que o site havia sido reestruturado e que “algumas deliberações ainda não haviam sido retornadas”. Porém o que venho acompanhando é que todas as deliberações foram subidas, a partir da de número 07.

processo do projeto no Rio São Francisco, fazendo por vezes, a denúncia de que tal decisão poderia ser desrespeitada:

2 – Pondera que a transposição de águas não é a única alternativa para o semi-árido setentrional, principalmente em face dos inúmeros questionamentos de ordem técnica que continua a sustentar.

3- O CBH-SF considera que a lógica do chamado “Projeto São Francisco” continua centrada com exclusividade na realização de grandes obras de engenharia hídrica, inteiramente desconectadas de uma visão mais ampla da problemática geral das populações do semi-árido brasileiro.

4- O projeto de transposição não dá respostas claras sobre a transcendência dos impactos ambientais que causará ao rio São Francisco e sobre a relevância dos impactos referentes à capacidade do rio no atendimento às crescentes demandas hídricas que dele se requer, nem tampouco apresenta um cenário transparente de qual é o universo real das demandas hídricas da bacia receptora, ou de como se daria a viabilização, a distribuição, e o uso democrático da água a ser transposta para o semi-árido setentrional, de forma a justificar a enormidade de recursos que dispenderá.

Portanto, há a advertência desde os primeiros momentos de que o projeto não deveria seguir da forma como até então se apresentava. Como se verá este foi o mesmo discurso até a concessão da Licença Prévia, o que leva a concluir, que apesar de tantas advertências, comitê, Audiências Públicas, órgão licenciador, o projeto seguiu o trâmite de licenciamento, sem grandes alterações de fundo.

Noutro momento, a deliberação começa a constatar que o discurso que se apresenta contrário ao projeto, pode se tornar inócuo, frente à recusa do governo em revisar as decisões e mudar a postura frente as advertências da sociedade civil:

6 – Da forma como está sendo reapresentado, numa pressa que não pressagia acerto e rememora obras megalômanas que custaram caro ao povo brasileiro durante o período de autoritarismo, o projeto de Transposição requer compatibilização com uma visão mais ampla do conjunto de demandas atuais e potenciais das águas do Rio São Francisco e de sua bacia, para que os objetivos prioritários da Política Nacional dos Recursos Hídricos não sejam atropelados.

8- Para superar a velha contraposição que opõe seguidamente a idéia da transposição às demandas da revitalização, criando um **diálogo de surdos**, o CBH-SF propõe ao presidente Lula e ao Governo Federal que convertam o projeto da transposição em um grande Programa de Desenvolvimento Sustentável de Integração do Semi-árido brasileiro, incorpore a cultura de projetos de menor porte e mais rápido e melhor retorno, explore as outras alternativas complementares e mais baratas de aumento da oferta hídrica e articule tudo isto com as ações para gerar renda, criar pólos dinâmicos de desenvolvimento endógeno e sustentável das populações sertanejas.

Outras formas de manifestação contra a forma como a política foi adotada foram encontradas no decorrer dos estudos, como é o depoimento de um professor da cátedra hidrologia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, João Abner Guimarães Filho, constante na Carta da SBPC:

O Governo Federal em nenhum momento levou a sério os comitês, as instituições de pesquisas, pois seus dados não condizem com a realidade.

O próprio EIA/RIMA apresentado pelo Ministério da Integração Nacional prevê uma demanda de consumo prioritário – humano, animal e industrial - para o ano de 2025 na ordem de 43,8 metros cúbicos por segundo. Esse volume pode ser atendido perfeitamente com os recursos hídricos disponíveis nas bacias locais existentes. Soluções locais são muito mais eficientes nesse caso. Por outro lado as regiões mais secas do Semi-Árido setentrional não serão atendidas. A quantidade de água requerida pelo governo se for utilizada amplamente para irrigar os 20 mil hectares que estão nas laterais do canal não sobrar água para manter a base dos reservatórios, conforme argumenta o projeto. As reais intenções ainda não foram apresentadas aos interessados e ao conjunto da sociedade (Carta aberta da SBPC, 2006).

Ficou evidente que apesar da discussão mesmo que em paralelo aos órgãos deliberativos, que a posição da sociedade civil era de receio ao implemento de uma obra neste sentido, sem antes avaliação conjunta com maior profundidade. Restou que o comitê de bacia, apesar da tentativa se de consolidar como órgão central nas decisões de políticas, permaneceu como órgão em que as decisões planejadas e implementadas pelos Ministérios são expostas, sem se vincular às decisões previamente estabelecidas pelos Comitês.

Foi durante a greve de fome do bispo D. Cappio que a dissonância entre governo e Comitê teve seu ápice, tendo o religioso recebido apoio do órgão, como forma de dar força ao movimento contra o projeto; o resultado foi uma

das maiores coberturas feitas pela mídia referente ao assunto até então. Nesta oportunidade o Comitê se manifestou através de carta aberta, expondo os motivos do descontentamento com o projeto e reivindicando alterações no mesmo. São levantadas questões já questionadas anteriormente, porém sem ações efetivas do governo em tentar sanar a crise:

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco- CBHSF dirige-se à opinião pública nacional para hipotecar irrestrita solidariedade ao Bispo de Barra (BA), Frei Dom Luiz Flávio Cappio, que comove o Brasil ao declarar-se em greve de fome contra a insistência do Governo Federal em impor o Projeto da Transposição em confrontação com os dispositivos da legislação nacional dos recursos hídricos.

De fato, desde o início do processo de ressurreição do Projeto da Transposição, o Governo Federal, através dos Ministérios Integração Nacional e do Meio Ambiente, ignorou atribuições legais pertinentes ao Comitê do São Francisco, a quem cabe não apenas aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia, bem como estabelecer critérios de outorga e prioridades para o uso múltiplo de suas águas.

Com esta atitude, o Governo Federal interrompeu a normalidade da construção da Política Nacional de Recursos Hídricos na Região Hidrográfica do São Francisco, inviabilizando a celebração do complexo Pacto das Águas entre os Estados da bacia. Tudo isto configura um contexto tendente a gerar futuros conflitos federativos e tensões desnecessárias em regiões de alta demanda e pouca oferta de água.

Como ente público constituinte do Sistema Nacional dos Recursos Hídricos, o CBHSF da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco já solicitou sem êxito audiências ao Presidente da República para demonstrar a Sua Excelência que existe a real possibilidade de construir um amplo consenso entre os Estados da Bacia do Rio São Francisco e os Estados do Nordeste Setentrional, desde que o Governo Federal abandone a idéia de imposição das obras da Transposição e se disponha a abrir um verdadeiro diálogo entre o próprio Governo, o Comitê, os Estados e populações interessadas. (CBHSF, Salvador, 28 de setembro de 2005).

Como se pode verificar através das análises mais recentes do Comitê da Bacia do Rio São Francisco, mesmo que as determinações legais indiquem outra dinâmica e outro processo, mais de dois terços da representação no CNRH agora pertencem ao Governo Federal. Não há como deixar de lado o perigo de que esta forma de gestão participativa não saia do papel. Como ficou

evidenciado com a carta da CBHSF algumas decisões são admitidas para o Comitê do rio São Francisco, porém aquelas de maior abrangência parecem, muitas vezes, ter sua decisão pré formulada, somente passando por ele para legitimação ou cumprimento de formalidade como foi o caso do projeto de transposição.

Como processo em que envolve os mais diversos interesses, não é de se estranhar a decepção com que se deparam alguns representantes da sociedade ao comporem o Comitê, verificando que a realidade foi diferente daquela a que se idealizou a política dos comitês: assim:

Muitos dos membros que estão hoje no Comitê ou na primeira gestão, eles vieram com aquela idéia de que teriam um papel no Comitê, em defesa do Rio ou que tivessem a partir dali algumas ações de recuperação e mesmo com relação à gestão dos recursos hídricos, com relação ao disciplinamento do uso, a eficiência do uso da água, talvez não dessa forma, existia sempre aquele interesse, participando do Comitê estaria participando das gestões e das decisões em relação à Bacia, o que nós estamos vendo hoje e isso não é somente no São Francisco, de uma forma geral em todos os outros Comitês e entrando naquela fase de decepção, mesmo os instrumentos, os planos, a outorga, continuam sendo usados da mesma forma que todos os outros instrumentos terceirizados pelo poder público, a descentralização é somente em poucos, a participação é mais uma participação sem efetividade, sem poder decisivo é mais como consulta, é mais uma validação da participação da sociedade, para o Comitê da Bacia do São Francisco o Plano era um instrumento de gestão, para o governo federal o Plano era um instrumento que estaria validando o projeto da Transposição, estaria saindo dali um documento que eu diria que a partir o projeto da transposição é um instrumento que permite a aprovação da ANA e a aprovação da outorga, era um instrumento para o Governo Federal, enquanto para o Comitê não, aquele Plano a partir dali estariam ditadas as diretrizes de utilização dos recursos hídricos da Bacia e de preservação do meio ambiente, era isso que era para propor para o Comitê e não foi, assim como também não foi o Plano que o Governo Federal, não foi através daquele instrumento que ele pôde adquirir a outorga, tanto que ele ignorou o Plano.

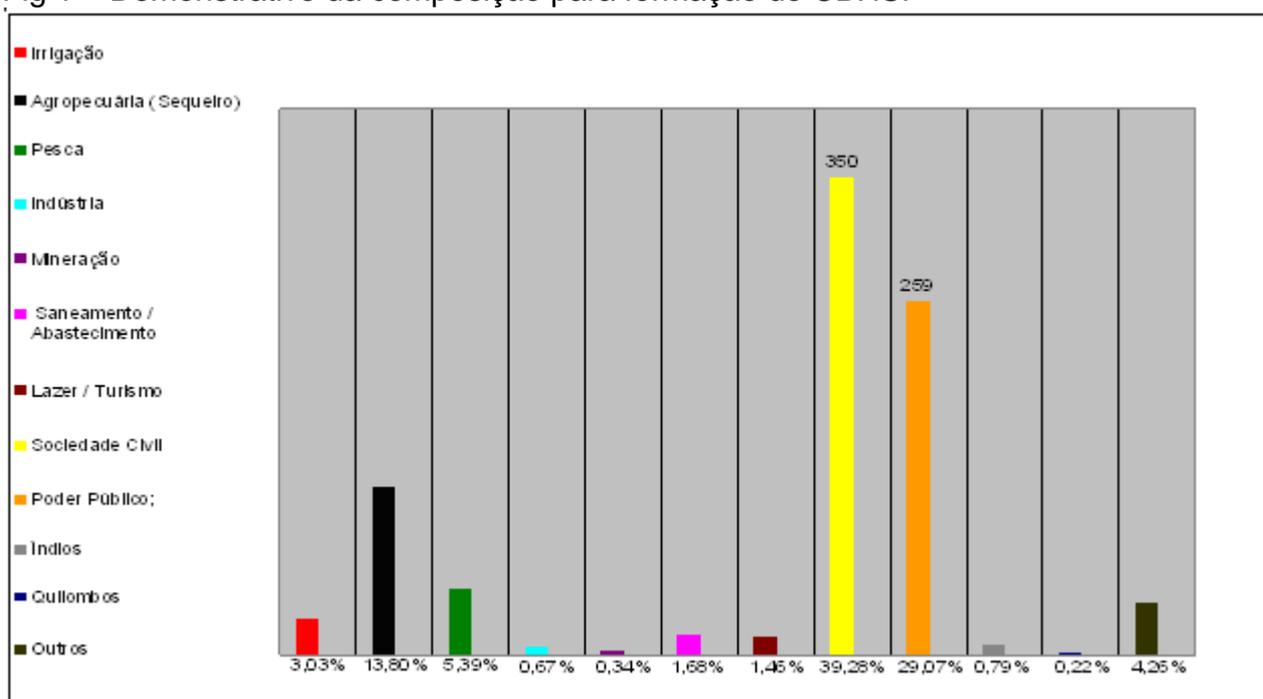
O descontentamento, com um misto de decepção, faz com que o consenso se torne vazio e o instrumento de legitimação de decisões tome lugar que era reservado para um instrumento de ampla discussão das necessidades de uma comunidade, qual seja, a atingida diretamente pelo empreendimento.

Ora, se a política dos recursos hídricos fosse questão numérica para uso de recursos, não haveria a necessidade da constituição de um comitê, mas a formação de uma secretaria ou sub órgão da administração pública para fazer os cálculos sobre os valores e demandas.

A formulação de uma política que se diga favorável ao desenvolvimento de práticas consensuais, requer mais que isso, ela busca a integração dos interesses dos mais diversos setores, as necessidades locais e a preservação dos recursos para as gerações futuras.

Esta diversidade de interesses referentes ao uso das águas pode ser exemplificado quando se realiza um recorte sobre uma região atingida por uma bacia. A seguir, há o quadro com o demonstrativo da composição da formação do CBHSF na Bahia, que fornece dados para que se possa verificar a diversidade de interesses presentes no comitê, principalmente, mostra interessados na outorga da água, que podem ser classificados dentre membros da sociedade civil, o que no momento da concessão de outorga de uso pode refletir em uma desproporção de interesses, como ocorreu no projeto no Rio São Francisco:

Fig 1 – Demonstrativo da composição para formação do CBHSF



Fonte: Relatório da Mobilização para Instalação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco

Como pode ser observado, há no grupo diferentes segmentos da sociedade, tendo a sociedade civil e o governo maior representatividade, porém o que se percebeu na leitura referente ao tema, evidenciou que a relação numérica que compõe o quadro pode ser manipulada de uma forma que equacione majoritariamente interesses específicos.

A diversidade aqui deve ser tida com o significado de que a pluralidade é positiva para a evolução do instituto, como destaca Bachelard *apud* Quermes (2006):

No interior de todo sistema, .... é preciso uma diversidade essencial entre os componentes. Nada é idêntico a nada a não ser substâncias químicas sem reação, indiferentes umas em relação às outras, como mundos fechados". Deduz-se que é na diversidade dos comitês (diferenças de idéias, propostas, soluções...) e simultaneamente na sua integração que jaz uma das chaves do sucesso.

Vejamos o caso específico da decisão referente à transposição do Rio São Francisco que esta pluralidade tem seu ponto positivo, mas pode perder essa característica se forem atribuídos a atores diferentes, com as mesmas pretensões, papéis só aparentemente diferentes. Sabe-se que parte dos beneficiados pela obra seriam dos setores da irrigação, representados por grandes agricultores da região; pesca (piscicultura, especialmente do camarão); indústria e mineração (RMCH-BR, 2005) ramos que se estivessem representados dentro do comitê fariam com que a representação da sociedade civil ficasse em menor número, já que os representantes do poder público (aqui o Estado, interessado na obra) comporiam maior número, desequilibrando a decisão. Não se tratou de exercício democrático, mas de decisão na qual o poder público era o interessado na aprovação e ao mesmo tempo componente com poder de voto, o que é contraditório, pode ajuda a compor a porção favorável ao projeto.

Mesmo com a desproporção apresentada, houve a desconformidade da decisão do comitê e a decisão do governo, gerando reflexos em todo processo de licenciamento ambiental do projeto. Se for considerado que a consulta ao comitê é anterior ao início do procedimento de licença, e nesse contexto, ter o comitê gestor da bacia contrário ao projeto que vai abranger a área sob sua

responsabilidade, gera um processo que perde desde o início a legitimidade para alcançar o fim. A decisão do IBAMA ao conceder a Licença Prévia, destoava do que era esperado, uma vez que apesar dos argumentos contrários ainda outorgou a licença. Pode-se afirmar que o hiato na gestão social do bem meio ambiente, tem seu começo neste momento, viciando todo o restante do processo, que atingirá seu ponto máximo após a realização das audiências públicas, como se discutirá em momento próximo.

Compreender as contradições em um processo amplo e denso, em que diferentes interesses estão presentes e interagem na arena política leva à conclusão de que a instituição de normas que criam políticas públicas não é suficiente se a vontade política em implementá-las não for constantemente buscada, bem como o debate constante com a sociedade sobre os meios de aperfeiçoá-la.

Nota-se que há contradições presentes no modelo assumido nos Comitês. As experiências de participação cidadã no Brasil contrastam com o modelo implementado pós reforma de Estado. Percebe-se que ações autoritárias, como a decisão que decidiu por implementar o projeto de transposição no Rio São Francisco, geram uma reação ambivalente na sociedade civil organizada. Há a desqualificação das decisões colegiadas, mas ao mesmo tempo isso fundamenta a luta contra-hegemônica, visando restabelecer os fundamentos e as decisões democráticas ignoradas pelas decisões governamentais.

Não há que se negar que os comitês têm um potencial para fortalecer a democracia participativa no Brasil, mas necessitam ter clareza de seu papel político, precisam refletir o “empowerment” que a simples letra da lei não consegue alcançar. Há a necessidade de que as discussões existam e promovam o despertar da consciência geral da necessidade de participação, mas também de qual alcance de suas decisões, a fim de que não se tornem comitês de cobrança e execução de ações paliativas, referentes à mera cobrança pelo uso das águas, mas instrumento de poder local sobre a gestão dos recursos ambientais.

### **3.2 A Audiência Pública no Licenciamento Ambiental**

O segundo tema de discussão no estudo é referente às Audiências Públicas como instrumento de decisão de forma consensual da administração pública, especificamente no caso das decisões referentes ao meio ambiente. O item anterior verificou o instituto dos Comitês de Bacias hidrográficas, que são identificados como o momento inicial de participação da população nas decisões referentes ao licenciamento em obras que atingem uma bacia. Sua consulta não faz parte propriamente do licenciamento ambiental, mas precede aquele, fazendo com que suas decisões possam gerar reflexos em todo processo de licenciamento, chegando às Audiências Públicas considerado o momento de principal interação entre os atores sociais no processo.

Neste item foram identificados foram considerados os seguintes aspectos do instituto das Audiências Públicas: a compreensão do contexto legal, analisando as falhas que são principalmente, a dificuldade da interação sociedade e Estado, no momento das audiências e a vinculação ou não de suas sugestões no momento de concessão das licenças ambientais. Posteriormente, foi realizado um estudo referente aos projetos de resolução que tramitam no CONAMA a fim de substituir a atual resolução 009/87 que regula o uso de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Como evidenciado nos procedimentos metodológicos, foram escolhidos dois projetos, considerados os mais amplos e recentes, um oferecido por uma organização não governamental e outro do próprio CONAMA.

O instituto das Audiências Públicas regulamentou o preceito constitucional de participação popular na administração pública. A referência legal do instrumento é a Resolução 01/86 do CONAMA que estabelece a necessidade de seu uso nos processos de licenciamento em que exista o risco de obra de grande impacto ambiental.

O instrumento apresenta uma gama de possibilidades todas com o fito de garantir legitimidade ao procedimento, o qual passa a ser o ponto central a ser discutido neste item. A partir do momento em que se busca dar legitimação a um procedimento, pode-se entrar em um processo esvaziado de valia social,

passando a um momento de cumprimento de formalidades. Assim adverte Moreira Neto (2002):

[Audiência Pública] um instrumento de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual

Pela citação, se destaca a evidência atribuída ao caráter consensual que se busca num procedimento quanto se determina o recurso das audiências públicas, não apenas a informação, mas a formação de uma decisão conjunta. Além disso, a Audiência Pública possui a característica de ser informativa, pois tem como dever esclarecer o tema a um grupo de interessados bem como recolhendo destes as sugestões em geral. Portanto, como admite Antunes (2005), a Audiência Pública é de natureza consultiva.

Não obstante, Oliveira (1999) identifica outra função vinculada à Audiência Pública. Para este autor, ela possui duplo caráter, sendo, de um lado informativo, e, do outro, ela habilita a administração a tomar certas decisões. Esta segunda parte só é possível graças à contribuição que a população traz através da participação no instituto. Esta é a interpretação a que se pode chegar da leitura do artigo 5º da resolução 09/87:

Art 5º A ata das(s) Audiências Públicas e seus anexos servirão de base, juntamente com o RUMA, para a análise e o parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto

Além dessas duas características, Justen Filho (2000) identifica que o uso das audiências no processo de licitação é da utilidade para o instituto em estudo. Assim preceitua:

a audiência pública é um dos instrumentos destinados a assegurar a transparência da atividade administrativa. Não se destina a garantir direitos subjetivos de pessoas determinadas, mas a proteger o interesse público, objetivamente. Logo, ausência ou invalidade da audiência acarreta nulidade do processo licitatório [falando da lei de licitações]. Portanto, esse vício pode ser objeto de questionamento segundo os

princípios relacionados com os interesses coletivos e difusos. Sujeita-se a controle por via de ação popular, ação civil pública.

A afirmação do autor possui ligação mesmo com o instrumento utilizado no direito ambiental, uma vez que o interesse público está em questão. Como se viu no capítulo anterior, sendo um direito difuso, o direito à transparência da atividade administrativa, é protegido por garantias constitucionais e o abuso ou usurpação dele pode dar ensejo a ações que vão gerar a nulidade do procedimento.

A Ação Popular está prevista o artigo 5º, inciso LXXIII, da CRFB/88, possuindo como legitimados à sua proposição qualquer cidadão, visando anulação de ato lesivo ao patrimônio público, contra a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico cultural. Por outro lado, a Ação Civil Pública é um instrumento que veio dar poder de ação ao Ministério Público, fazendo com que este órgão garantisse um instrumento investigativo e ao mesmo tempo com poder de ação para barrar atividades ilegais.

Quando se passa ao estudo das audiências públicas em matéria de Direito Ambiental, estritamente, tem-se a matéria regulada primeiramente no artigo 11, §2º da resolução n. 1 de 1986 do CONAMA. Este artigo instituiu as audiências e no que tange à fase de comentários, seu conteúdo ainda é vigente, uma vez que a resolução posterior não tratou do assunto.

Artigo 11 - Respeitado o sigilo industrial, assim solicitando e demonstrando pelo interessado o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do estadual de controle ambiental correspondente, inclusive o período de análise técnica,

§ 1º - (...)

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

Elas devem estar presentes dentro do Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), que não são obrigatórios em todos os casos, mas naqueles em que a Constituição Federal o determinar, qual seja, os do art. 225, § 1º, IV, nas obras e atividades "potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental" como lembra FIORILLO (s/d, 320).

Em relação a impacto ambiental, a mesma resolução do Conama, n. 1/86, no artigo primeiro, fixou o que se deverá entender por este conceito, assim:

Impacto Ambiental é qualquer alteração nas propriedades, físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas, que direta ou indiretamente, afetam:

1. a saúde, a segurança o bem-estar da população;
2. as atividades sociais e econômicas;
3. a biota;
4. as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
5. a qualidade dos recursos ambientais.

Quanto à competência, houve a necessidade de diferenciar o impacto local do regional. Assim, a resolução n.237 de 19/12/1997, estabeleceu que impacto regional é aquele que afete ou tenha influência em todo ou parte em dois ou mais estados do território federativo. Este é o caso, portanto, do que ocorre no projeto no Rio São Francisco. Para tanto é necessário que seja realizado o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), que no Brasil é representado na lei 6.938 de 1981, a qual criou o CONAMA que instituiu o uso das Audiências Públicas no próprio EIA.através do instrumento da regulamentação.

Uma interpretação inicial, portanto, pode levar à conclusão de que não há vinculação entre a expressão da sociedade na audiência e a decisão do órgão licenciador, pois a Constituição determina a discricionariedade do órgão administrativo, portanto, autônomo para tomar as decisões. Por outro lado, outras tantas normas constitucionais garantem que a administração deverá prezar por princípios como o da moralidade, efetividade, o que impede que decisões sejam tomadas sem as devidas considerações a relatórios técnicos e

opiniões douradas, constituindo uma forma de limitar o poder discricionário arbitrário.

Neste ponto é importante destacar que a participação da sociedade é relevante principalmente porque atribui ao processo, o equilíbrio entre o interesse *pró societá*, ou seja, o interesse favorável à sociedade, em relação ao interesse puramente econômico, funcionando como uma balança pela busca de uma justa decisão.

Seguindo na esfera legal, tem-se que a primeira definição que se traz de audiência pública é aquela feita pela própria Resolução 9 de 03.12.1987:

Art. 1º - A Audiência Pública referida na RESOLUÇÃO/Conama/N.º 001/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

Milaré (2002) apresenta o seguinte conceito que vem especificar o instituto usado em matéria ambiental, diferenciando-o daquele utilizado em matérias puramente administrativas, bem como dá margem para que se entenda a complexidade de uma audiência pública, já que ela engloba uma série de atores sociais, mas principalmente aqueles atingidos por uma obra de grande impacto ambiental:

em matéria ambiental, audiência pública constitui um procedimento de consulta à sociedade, ou a grupos sociais interessados em determinado problema ambiental ou potencialmente afetado por um projeto, a respeito de seus interesses específicos e da qualidade ambiental por eles preconizada

O instrumento é inserido dentro de um processo maior que é o Licenciamento Ambiental, que é iniciado todas as vezes em que um empreendimento vai ser iniciado. Assim, o órgão competente determina se haverá ou não a necessidade de realização de estudos prévios, dependendo da magnitude da obra, ou então naqueles casos previamente exigidos em lei. É pelo edital de reconhecimento do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ambiental (EPIA/RIMA) que se comunica à sociedade a possibilidade de se solicitar a Audiência Pública.

De acordo com a resolução 009 de 03.12.1987 do CONAMA, as audiências públicas podem ser convocadas em quatro hipóteses:

- quando o órgão de meio ambiente julgar necessário;
- por solicitação de entidade civil;
- por solicitação do Ministério Público;
- a pedido de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos

Ainda no que se refere a este conhecimento, importante considerar que não está apenas ligado ao conhecimento formal, do documento, mas o instrumento se presta também a um conhecimento intelectual. É necessária a obrigatoriedade de uma linguagem acessível a todos para que não seja frustrado o intuito da audiência, que é a participação de todos interessados. Constatou-se em diversos momentos durante as entrevistas e mesmo pela leitura do RIMA do projeto em estudo, que esse “conhecimento intelectual” como chama Machado (2005) não é alcançado, já que o relatório não proporciona a compreensão por não especialistas e quando o faz, deixa dúvidas referentes às conseqüências de procedimentos que serão adotados no projeto.

A hipótese de que o conhecimento não é alcançado já é estudado pela literatura, como é observado por Cardoso (2003, p. 41):

No que tange ao discurso de técnicos, é muito freqüente que nas audiências públicas para apresentar os Planos Diretores das Bacias, realizados por instituições de pesquisa e empresas de consultoria, aqueles que apresentam façam-no de uma forma que simplesmente inviabiliza sequer que se gere algum tipo de discussão, ou mesmo que se levante dúvidas.

Há, portanto, um indício forte de que a consensualidade não é alcançada, já que a exposição não é clara, tornando lacunoso o processo. Interessa observar que o instituto poderia alcançar maior eficácia social, se houvesse a ampla divulgação antes das audiências, fazendo com que os interessados chegassem previamente com um mínimo de conteúdo sobre o projeto a ser discutido, como se verá quando da análise das propostas de alteração da Resolução 009/87.

Outros autores, como Figueiredo (2002) inscrevem sua maior preocupação na busca de compreender a finalidade das audiências, se são ou não vinculantes:

a finalidade da audiência pública é a publicidade, nesta entendida a possibilidade de participação ampla dos cidadãos. E de os interessados, ao fim e a cabo, rejeitarem ou aprovarem o que tiver sido escolhido pela administração.

(...)

Sua finalidade precípua é a ampla discussão, a ampla transparência, para que sejam exibidos os fundamentos necessários para o modelo escolhido e para que se ouça, se questione a possibilidade da proposição de outras formas.

Afirma que “apesar de obrigatória, não é vinculante, consoante se nos afigura, por ausência de determinação legal para tal fim”, porém, mais a frente afirma que “há necessidade de a administração provar que sua decisão, não obstante desacolhida ou questionada pela comunidade interessada, ou acolhida em outros termos, foi bem tomada” (FIGUEIREDO, 2002).

Quanto à forma, suas principais características são: oralidade e o debate. Elas devem ser conduzidas de forma que o expositor seja claro e impessoal (Machado, 2005), evitando termos técnicos, ou impressões pessoais que tentem conduzir a opinião dos receptores.

Machado (2005) ensina que a audiência é a última fase do EPIA e tem mesmo valor das fases anteriores, sendo, portanto, importante critério a ser analisado pelo órgão licenciador. E continua afirmando que não poderá ser posta de lado por aquele. O descumprimento da observação poderá levar à nulidade do ato, questionada em instância administrativa superior ou mesmo judicial.

A interpretação sistemática revela uma possível solução para o problema, através da interpretação conjunta do CONAMA e a lei 9.784 de 24 de janeiro de 1999, que trouxe na forma de lei o a possibilidade do uso de Audiências Públicas, mas com utilidade ampliada, dentro do processo administrativo no âmbito da administração pública federal. Assim, em seu art. 32 determina que antes de tomada alguma decisão de relevância pela autoridade competente, poderão ser convocadas audiências públicas para o

amplo debate, isto em qualquer situação e não somente naquelas referentes ao meio ambiente.

Como o sistema jurídico é uno, mesmo a audiência pública utilizada no Direito Ambiental ter sido instituída em 1986 por uma resolução do Conama, ela se subordina às alterações nas regras de processo administrativo. Assim, importa ressaltar que esta matéria vem tratada no capítulo instrutivo da lei 9.784/99, significando que a matéria deverá ser observada no momento da construção da motivação do julgador. Assim:

Art. 29. As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias

Especificamente, isso significa, que o julgador, órgão ambiental competente para conceder a licença, deverá motivar sua decisão com base nos dados decorrentes dos diversos documentos a ele apresentados, por consequência, aqueles referentes à Audiência Pública. É neste momento que o licenciador deverá apreciar todos os fatos, documentos e demais formas de esclarecimento, para que, embasados neles, julgue, o que justifica a afirmativa de que as atas das audiências devem ser levadas em consideração pelo órgão julgador, havendo necessidade de justificativa por parte dele de suas decisões, em caso de contrariá-las.

Quanto à obrigatoriedade, Antunes (2005) afirma que a “pouca falta de tradição democrática de nossa sociedade faz com que a audiência pública seja, de longe, o mais criticado dos institutos jurídicos postos à serviço da defesa do meio ambiente”. Assim, é um instrumento que reflete a maturidade normativa de uma democracia que abre espaços públicos para discussão, porém, como o próprio autor diz, ainda não é dos mais discutidos, já que possui falhas que limitam seu poder de ação.

É possível visualizar a contradição existente entre a existência de um instrumento de participação dentro do processo de licenciamento e de outro

lado a ocorrência da ineficiência do instrumento frente os princípios da decisão consensual da administração.

Este entre outros foram as lacunas encontradas durante os estudos como, por exemplo: técnicos consultados relatam que as reuniões são longas, chegando à exaustão, dificultando a geração de um resultado ou mesmo uma decisão coerente com os interesses sócio-ambientais; isso resultado de uma pauta muitas vezes extensas, gerando atropelo nos assuntos.

Outras questões que puderam ser observadas em vários momentos durante as entrevistas com os técnicos do Ministério Público de Belo Horizonte, responsáveis pela Curadoria da Bacia do Rio São Francisco, são referentes à ausência de atas nas reuniões. Tanto dos comitês, quanto em Audiências Públicas realizadas em procedimentos de Licenciamento Ambiental, existem atas com conteúdo aquém do necessário para a compreensão da discussão empreendida sobre um tema em questão.

Há ainda, a questão da paridade, questão que foi levada ao pesquisador diversas vezes por técnicos incrédulos no que se refere à composição dos comitês e comissões de estudos do EIA/RIMA, por entenderem serem aqueles espaços que se compõe de mero referendo de decisões pré estabelecidas pelo Executivo; a fragilidade da representação da sociedade também é colocada em questão pelos técnicos entrevistados, na medida em que consideram a diferença de capacidade de argumentação entre os participantes (a falta de apoio ou condições de participação para pessoas ou organizações realmente interessadas, os diferentes níveis de informação e qualificação, o gigantismo da estrutura de uns em contraste com a fragilidade e desorganização de outros, a manipulação da participação), um fator que desequilibra a discussão; e, finalmente a questão a que esse trabalho escolheu como problema de estudo, que é a descontinuidade e descompromisso dos representantes da administração pública com as decisões colegiadas.

### **3.2.1 A questão das audiências públicas do projeto do São Francisco**

Como forma de ilustrar as reflexões trazidas de forma geral, neste item foram apresentados desdobramentos do licenciamento ambiental, referentes

aos momentos que circundam as Audiências Públicas no processo referente ao projeto de Integração/ Transposição do Rio São Francisco. Desde já, pode-se afirmar que os principais momentos são referentes à tentativa de se impedir a realização das Audiências Públicas, que contraditoriamente seriam o instrumento apto a garantir a ampla discussão.

Diante do discurso implementado pelo governo federal sobre sua opinião favorável à implementação do projeto, sabia-se que independentemente dos dados evidenciados nas discussões nas Audiências Públicas o parecer do IBAMA seria favorável à concessão da licença prévia. Por conta disso, a tentativa de impedir a realização das audiências públicas foi a principal forma encontrada pelas lideranças locais desfavoráveis ao projeto para interromper o processo de licenciamento e assim barrar o início das obras no São Francisco, já que era sabido que havendo as Audiências Públicas sido realizadas,, o governo cumpriria o requisito do EIA/RIMA e assim apto legalmente a submetê-lo a licenciamento.

Por outro lado, ações judiciais foram propostas, tanto pelo Ministério Público, através da Ação Civil Pública, bem como a população através de Ações Populares, para que fossem canceladas as datas para a realização das reuniões. Uma liminar foi concedida pelo juiz em exercício da 14º Vara da Justiça Federal, João Batista de Castro Júnior, impedindo a realização das audiências. Elas deveriam ser realizadas pelo Ibama e pretendiam conceder a Licença Ambiental, para que o governo iniciasse o processo de licitação e posterior execução das obras. Foi uma resposta à ação cautelar preparatória de ação civil pública, promovida pela Ordem dos Advogados do Brasil - seção Bahia, Associação de Trabalhadores Rurais da Bahia, Grupo Ambientalista da Bahia, Instituto de Ação Ambiental da Bahia, Associação Movimento Paulo Jackson e Centro de Estudos Sócio-Ambientais.

As subprocuradoras-gerais da República destacam dois pontos que são: (a) de que não seria possível a participação popular nos locais escolhidos para as audiências, (b) elas deixariam de cumprir o principal objetivo de informar a sociedade sobre o projeto e seus impactos sócio-ambientais, pois a linguagem

técnica empregada é de difícil compreensão para os participantes<sup>7</sup>. Estes pontos vêm confirmar a hipótese acima de que na prática do instituto, o acesso à informação é restrito, o que impede a consolidação de uma decisão democraticamente construída.

A primeira data que se tentou marcar para a realização das dez audiências públicas foi entre os dias 6 e 20 de dezembro de 2004, em Belo Horizonte (MG) e municípios do nordeste, porém foram impedidas por medida liminar<sup>8</sup>. O governo tentou outras vezes realizar as audiências. Assim, marcou para o início do ano de 2005 a tentativa de realizá-las, como foi divulgado<sup>9</sup>. Como consequência, em dezembro, uma ação cautelar concedida pelo juiz da 7ª Vara da Justiça Federal de Salvador, João Batista de Castro Júnior, também suspendeu todas as audiências públicas que seriam realizadas pelo Ibama e todo o processo de licenciamento ambiental.

Porém, a liminar foi suspensa no Superior Tribunal Federal em 25 de janeiro de 2005<sup>10</sup> concedida na justiça federal, possibilitando que as datas fossem remar cadas. O que ficou estabelecido desta forma:

Brasília (07/01/05) - Depois de conseguir derrubar as cinco liminares concedidas, em dezembro, para a não realização das audiências públicas para discussão do Relatório de Impacto Ambiental sobre o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, o Ibama remarcou as reuniões.

O novo calendário das audiências será publicado no Diário Oficial da próxima segunda, dia 10. Confira:

- 15/01, às 14h30, no Anfiteatro da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, em Fortaleza (CE);
- 18/01, às 18h30, no Hotel Praia Mar, em Natal (RN);
- 20/01, às 18h30, no Auditório do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, no município de Sousa (PE);
- 22/01, às 14h30, no Auditório da Escola Municipal Dom Malan, no município de Salgueiro (PE);
- 25/01, às 18h30, no Minascentro – Teatro Granada, em Belo Horizonte (MG);

---

<sup>7</sup>Disponível em <[http://www.ibama.gov.br/novo\\_ibama/paginas/materia.php?id\\_arq=1750](http://www.ibama.gov.br/novo_ibama/paginas/materia.php?id_arq=1750)>. Acesso em 06 fev. 2006

<sup>8</sup>Disponível em <[http://www.comciencia.br/200412/noticias/2/sao\\_francisco.htm](http://www.comciencia.br/200412/noticias/2/sao_francisco.htm)>. acesso em 02 jan 2006

<sup>9</sup>Disponível em <<http://www.lead.org.br/article/view/1477/1/181>>, Ibama retoma audiências públicas sobre Rio São Francisco>. 10 de Janeiro, 2005. acesso em 14 out 2005.

<sup>10</sup>Disponível em <<http://www.stf.gov.br>>. acesso em 22 jan 2006.

- 27/01, às 18h30, no Auditório Oxalá do Centro de Convenções da Bahia, em Salvador (BA);
- 31/01, às 18h30, no Auditório da Unidade Sede do Cefet/SE, no município de Aracaju (SE);
- 02/02, às 18h30, no Espaço Cultural da Universidade Federal de Alagoas, no município de Maceió (AL)<sup>11</sup>.

O resultado foi uma discussão judicial que não contribuiu em nada para o enriquecimento das discussões, mas somente protelaram o início das obras. A confusão é de tal monta que os processos se entrelaçam, desde o governo do presidente Itamar Franco, mais de 100 ações foram iniciadas com o intento de impedir o prosseguimento do projeto, tendo o governo tido resultados a seu favor em mais de 70% das decisões.

Passadas as controvérsias sobre a determinação das datas, passou-se à realização das mesmas. Somente as quatro primeiras foram tidas como realizadas. As demais foram impedidas por liminares, fazendo com que não houvesse outra data para tais localidades. O resultado foi menos discussão e mais atuação judicial, não contribuindo para o debate amplo das questões.

Em abril do mesmo ano, o Ibama realizou uma nova audiência pública em Montes Claros (MG), mas as atividades tiveram de ser encerradas antes do previsto devido à forte manifestação dos participantes. O IBAMA entendeu, por final, que o princípio constitucional da publicidade foi cumprido, uma vez que as audiências foram marcadas com antecedência, os estudos de impacto ambiental foram divulgados antecipadamente e houve livre espaço e prazo para manifestações sobre a obra, até mesmo nas audiências não concluídas e concedeu a licença.

A licença-prévia foi emitida pelo Ibama no dia 29 de abril de 2005, contendo 51 condicionantes. Várias questões foram levantadas no sentido de que a realização das audiências jamais poderiam ter sido feitas como ocorreram, longe das comunidades, técnicas demais, entre outras. Um dos principais fatos que se deve analisar é a questão da distância a que se impôs às populações entre o local da realização da obra e o local da realização da

---

<sup>11</sup>Disponível em <[http://www.ibama.gov.br/novo\\_ibama/paginas/materia.php?id\\_arq=1750](http://www.ibama.gov.br/novo_ibama/paginas/materia.php?id_arq=1750)>. capturado em 06 jan 2006 e <<http://www.mma.gov.br/ascom/ultimas/index.cfm?id=1515>>, acesso em 06 ago 2006.

audiência pública. Outra questão é o fato de ter sido exigido a formulação de perguntas por escrito nas audiências o que rompeu, na opinião dos entrevistados, com uma das principais características do instituto que é a oralidade.

As Audiências Públicas do projeto de transposição do Rio São Francisco foram marcadas por manifestações e cancelamentos o que era para ser um grande exemplo de conciliação de interesses dentro de um processo decisório no Brasil, acabou se transformando em um cenário de discussões sobre a não realização das mesmas e pouco se falou em projeto.

Assim, a referência que se tomou neste estudo foi a ata da Audiência Pública realizada em Brasília, na qual foram muitas as discussões acerca de conteúdo do projeto, viabilidade, tempo, procedimentos adotados etc, uma vez que as outras atas apresentavam conteúdo menor que o de Brasília. Este foi outro problema durante a pesquisa, a forma sucinta das atas. Esta falta de conteúdo constituiu barreira para que se compreendesse a intenção dos participantes quando se estudou o tema. Este foi justamente o objetivo referente às atas, verificar que seu conteúdo é insuficiente para a compreensão por parte do agente público que não estava presente na audiência, fazendo com que sua interpretação do momento seja limitada.

Outro ponto que se deve destacar é o auxílio da imprensa no estudo das relações e interações entre as diferentes regiões do país com relação ao procedimento. Graças aos jornais e sites dos principais meio de comunicação de cada região, foi possível compreender, como se deu em cada local a realização das audiências, tendo algumas sido abertas e tão logo encerradas por falta de condições pelas manifestações, como foi a de Belo Horizonte. Esta foi a situação de outras audiências públicas como a de Salvador, na qual a situação tornou-se perigosa para os participantes, o que provocou o encerramento da mesma, porém o que se averiguou foi que nesses locais as audiências foram consideradas realizadas, uma vez que houve abertura e encerramento, porém não houve tempo para debate entre os participantes.

É o que revelam os membros do Ministério Público estadual, na pessoa dos procuradores membros da Procuradoria das Bacias do Rio São Francisco e Rio das Velhas. Estes revelaram em entrevista que houve o convite para que participassem do procedimento, não compuseram a mesa diretora dos trabalhos e nem assinaram ata de audiência, revelaram sua surpresa, em saber que a audiência referida constava como realizada dentro do relatório de concessão de licença prévia. Revelam que compareceram à audiência realizada em Belo Horizonte, mas o tumulto realmente não favorecia condições para a continuação dos trabalhos, mas que não se poderia jamais considerar como realizada, uma vez que não se chegou de fato a ser colocada em prática.

Em Fortaleza, Natal, Sousa (PB) e Salgueiro (PE), revelaram-se quadros parecidos, porém, nestes casos, como estão localizados em estados favoráveis à implementação do projeto, uma vez que receberão águas dos demais estados, as manifestações foram maiores por técnicos que aí questionavam a viabilidade do projeto. As atas das audiências, porém, não contribuem muito para a elucidação de quem as interpreta, uma vez que são sucintas e não retratam com clareza como os argumentos se dispuseram durante a reunião.

No decorrer das investigações notou-se que Sergipe se destacou pelos protestos que aconteceram em Aracajú. Os relatos evidenciam que foi nesta cidade em que se culminou a discussão pela não ocorrência das audiências, bem como a união de membros do Ministério Público, Comitê da Bacia do São Francisco como se pode ver nos relatos da Infonet Notícias e o Jornal da Cidade:

Manifestantes impediram, a realização da audiência pública para discutir o Estudo de Impacto Ambiental do projeto de transposição das águas do Rio São Francisco em Alagoas. O cancelamento da audiência foi comunicado pelo Ibama por meio de nota ao público, antes mesmo do horário marcado para o início dos debates, às 18h30.

O diretor de licenciamento ambiental do Ibama, Nilvo Silva, acredita que o processo de licenciamento do projeto de integração do rio São Francisco às bacias do Nordeste Setentrional pode ser prejudicado em função das diversas manifestações contrárias à sua execução.

"Em qualquer projeto com esse nível de conflito, o licenciamento tende a ser mais longo por causa de ações judiciais e questionamentos", disse Silva.

Das oito audiências públicas programadas pelo Ibama para discussão do projeto, apenas quatro se realizaram. Segundo o diretor, com os cancelamentos a sociedade perde a oportunidade de debater e o Ibama de analisar melhor a licença ambiental. O setor jurídico e a presidência do órgão avaliarão que procedimento será adotado nos Estados onde as audiências foram canceladas.

O comentário do diretor do Ibama, Nilo Silva, sobre o atraso do processo de licenciamento, comprova a hipótese levantada neste estudo de que devido o hiato existente no processo de licenciamento, ocorrido após a realização das audiências, hiato este caracterizado pelo silêncio das autoridades licenciadoras frente as reivindicações dos participantes da reunião, há um rompimento no processo decisório que culmina com uma decisão proferida sem a análise mais profunda dos argumentos contrários, isto vai se refletir em processos judiciais que, por sua vez, vão atrasar todo o procedimento licenciatório, fazendo com que se deixe de tratar com um processo administrativo e passando para o Judiciário a decisão, que na prática, versa sobre a realização de uma obra, decisão essa que deveria ser do Executivo, como ente majoritariamente administrador da União.

Decisão do STF destaca o fato de o Judiciário ter que se eximir da responsabilidade de observar certos fatos sob o risco de se entrar no campo do outro ente do poder, como mostra o julgado daquele órgão:

Ressaltou-se que a execução do projeto, na forma como planejada, mesmo diante de ajustes ou alterações necessários, seguindo rigorosamente os programas e planos apresentados pelo IBAMA e com fiscalização permanente, não autorizaria, no que se refere à garantia da preservação da natureza, a intervenção do Poder Judiciário na execução de política pública, cuja definição estaria no âmbito do Poder Executivo, (...). ACO 876 MC-AgR/BA, rel. Min. Menezes Direito, 19.12.2007. (ACO-876), in: Jurisprudência em Revista.

A situação evidenciada na citação, de que o Judiciário, obedece a regras Constitucionais de competência, aliada à afirmação do diretor, mostram que as práticas referentes à decisão consensual na administração pública ainda requerem aprimoramento, uma vez que o meio de participação existe como instrumento institucionalizado (ortodoxo) colocado a serviço da sociedade e que, para isso, deveria atender as funções dele esperada. Como se verá em

estudo sobre o projeto que alterará a atual resolução do Conama que regula as Audiências Públicas, muito ainda há que se discutir para que o instrumento satisfaça minimamente os interesses dos envolvidos.

A falta de integração entre os participantes fica evidenciada em vários momentos, como é o estudo das manifestações durante as Audiências Públicas do projeto do Rio São Francisco, como ocorreu em Sergipe, ainda, em nota divulgada pelo Ibama, que lamentava os protestos e afirmando que as Audiências ainda seriam a melhor forma de se discutir o projeto.

O Ibama lançou uma nota pública esclarecendo o motivo da suspensão:

Nota Pública

Em função do acirramento dos ânimos e do clima de hostilidade publicamente estimulados, o Ibama decidiu cancelar a realização da Audiência Pública marcada para o dia de hoje, no auditório da Unidade Sede do Cefet/SE, para a discussão do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias do Nordeste Setentrional.

O clima constrange o debate democrático e a diversidade de opiniões, e impede que as Audiências Públicas cumpram a função de promover a informação e garantir a participação da sociedade no processo de licenciamento ambiental.

Ibama - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis Diretoria de Licenciamento e Qualidade Ambiental Gerência em Sergipe.

Aracaju, 31 de janeiro de 2005

A não realização das audiências faz com que a discussão entre empreendedor e outros envolvidos fique estagnado, uma vez que esse é o meio oficial para discussões, por outro lado, a forma com que as audiências se realizavam não alcançava o pretendido “debate democrático”, já que as discussões não passavam de aspectos superficiais, não alcançando o cerne do problema.

Encerrado o período de audiências, esperava-se que o Ibama não concedesse a licença, já que a discussão ainda era grande e os técnicos das mais diversas áreas ainda combatiam os argumentos do EIA/RIMA. Porém, o resultado foi outro, com a concessão daquela licença, fazendo algumas ressalvas que eram as condicionantes.

No Direito Ambiental é conhecida a figura das condicionantes, que são o instrumento dado ao órgão. Assim, o órgão ambiental fixará as condicionantes das licenças, tanto a prévia, como a de instalação e operação. As licenças são compostas por dois grupos de condicionantes: (i) *as condicionantes gerais*, que compreendem o conjunto de exigências legais relacionadas ao licenciamento ambiental, e (ii) *as condicionantes específicas*, que compreendem um conjunto de restrições e exigências técnicas associadas, particularmente, à atividade que está sendo licenciada.

A validade da licença ambiental deveria estar restringida ao cumprimento das condicionantes discriminadas na mesma, que deverão ser atendidas dentro dos respectivos prazos estabelecidos, e nos demais anexos constantes do processo que, embora não estejam transcritos no corpo da licença, são partes integrantes da mesma. Porém, como o processo de discussões públicas se encerra com o fim da audiência pública, o cumprimento das condicionantes é muitas vezes deixado de lado, como revelou a entrevista com os técnicos do Ibama e Ministério Público de Belo Horizonte.

Sob condição de não serem reveladas as identidades, foi relatada existência do que se chama de “indústria dos EIA/RIMAS”, que se caracteriza pela construção de dados referentes aos impactos de uma obra, que muitas vezes não condiz com a realidade do local. Assim, muitos relatórios relatam espécies que serão atingidas que nem existem naquela área, evidenciando que o estudo não foi realizado *in loco*, sendo apenas uma cópia de outro relatório.

Informações como essas, fazem levantar suspeitas sobre a lisura em processos de licenciamento, fazendo com que seja justificado a proposição pelo Ministério Público Federal de Ação de Improbidade Administrativa contra Marcus Luiz Barroso Barros, presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), e Luiz Felipe Kunz Júnior, diretor de Licenciamento e Qualidade Ambiental do órgão. Eles foram os responsáveis pela da Licença Prévia nº 200/2005, por meio da qual se atesta a viabilidade ambiental das obras para o Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias do Nordeste Setentrional

Para os procuradores da República Francisco Guilherme Vollstedt Bastos e Ana Paula Mantovani Siqueira, como se viu durante as pesquisas, nas peças processuais, a licença prévia não poderia ter sido emitida, uma vez que a própria equipe técnica do Ibama constatou irregularidades, falhas e distorções nos estudos de impacto ambiental (EIA) e no relatório de impacto ambiental (Rima), produzidos pelo Ministério da Integração Nacional. Também não foram cumpridas as recomendações das 4ª e 6ª Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal para que o empreendimento pudesse ser considerado ambientalmente viável.

Os relatórios que respaldam a expedição da licença prévia enumeram várias irregularidades e falhas que não atendem às regras legais determinadas pela Resolução Conama nº 01/1986. "Portanto, até a realização das correções necessárias, por medida de prudência e de precaução e para evitar danos irreversíveis ao meio ambiente, não se poderia concluir pela viabilidade ambiental do projeto", analisam os procuradores. Porém, mesmo com os relatórios técnicos contrários à emissão da licença prévia, Luiz Felipe Kunz Júnior optou por manifestar-se favorável à emissão da licença prévia e determinou que as medidas apontadas pelos relatórios, que garantiriam a viabilidade do empreendimento, deveriam ser adotadas sob forma de condicionantes da licença prévia. Medida essa adotada pelo presidente do Ibama.

Neste mesmo sentido entendem os procuradores, que os atos praticados pelos servidores públicos que resultaram na emissão da licença prévia "inegavelmente constituem atos de improbidade administrativa, atentatórios aos princípios da Administração Pública, enquadrando-se perfeitamente no artigo 11, *caput*, e inciso I da Lei 8.429/1992".

Como consequência, foi pedida pelo Ministério Público Federal a condenação dos réus à perda das funções públicas, à suspensão de seus direitos políticos, ao pagamento de multa civil estipulada pela Justiça Federal e à proibição de contratar com o poder público no prazo de cinco anos. O MPF já havia tentado de outras formas impedir o prosseguimento do procedimento licitatório por meio de ações propostas em diversos níveis da justiça, como esclarece a procuradora Eunice Dantas em entrevista:

O relatório não é esclarecedor ao público, portanto, ele não é válido, já que não informa sobre o projeto, sobre o impacto ambiental, ele não tem estes esclarecimentos necessários, e a audiência se baseia no Rima. Por conta disso, o MPF tem entrado com várias ações na Justiça contra a realização das audiências, já que o Rima não serve para embasá-las", diz a procuradora.

De acordo com ela, a audiência pública não deveria mesmo ser realizada, porque esta visa justamente esclarecer à população quais são os impactos ambientais do projeto. "Mas ele está incompleto, confuso, com dados contraditórios, então, este documento, que vai ser analisado mais tarde, não poderá servir de base, porque como é que você vai esclarecer a população, se determinados fatos não estão claros, se diversas informações estão omissas. O Rima tem um efeito superficial, ou seja, é um texto informativo recheado de dados e números, mas não diz o que realmente deveria conter. Ele está organizado como se para apresentar a alternativa mais correta (Procuradora da República Eunice Dantas em entrevista ao Correio de Sergipe em 01 fev. 2005).

Mais uma vez um depoimento vem corroborar a hipótese de que o vício contido no início do procedimento de licenciamento, ou seja, a elaboração de EIA/RIMA de forma inadequada, pode comprometer todo o restante do processo. De outro lado, considerando verdadeiras as afirmações da procuradora, não haveria então porque se aceitar a realização de um evento em que se discutissem dados de um EIA em que estes estivessem viciados. Surge então a justificativa para responder a outra pergunta: se a Audiência Pública seria o principal meio institucionalizado de discussões, por que impedi-las? Justamente pelas afirmações acima. O intento era a interrupção do procedimento, que se realizassem estudos mais detidos, apresentando um relatório final que realmente abrangesse a situação em conflito.

A fim de tentar romper com as dificuldades apresentadas na práxis das audiências, buscou-se compreender quais os principais problemas atingiam-nas, revelou-se, durante as pesquisas existência de uma série de propostas tramitando no Conama para que seja alterada a resolução 09/87, referente às Audiências, a que passamos ao estudo no próximo item.

### **3.2.2 Proposta de resolução sobre as Audiências Públicas**

Na busca de compreender o processo de licenciamento ambiental e a descontinuidade presente nele, optou-se por trazer neste momento um estudo comparativo entre a Resolução 009/87 do CONAMA, que regula a realização de Audiências Públicas no processo de Licenciamento Ambiental, e duas propostas selecionadas, a fim de compreender as alterações.

Houve por bem realizar a comparação entre os textos que oferecem propostas de mudança na resolução que regula a disciplina das Audiências Públicas. A comparação tem o fito de desvendar quais as alterações são oferecidas a par da Resolução 009 de 03 de dezembro de 1987 do CONAMA comparativamente a dois textos selecionados

A alteração faz parte da agenda do CONAMA, portanto, desde 2005, fazendo com que uma série de propostas, que só foram possíveis através da participação de diferentes órgãos e entidades civis que são convidados a se manifestar como relação ao conteúdo do projeto oficial. Nota-se que houve uma evolução de tal iniciativa reformadora, na medida em que as diferentes sugestões são, muitas vezes, incorporadas, o que aumenta a discussão em torno do projeto. Foi realizado um estudo comparativo a fim de compreender os avanços, retrocessos e lacunas existentes no projeto que vai alterar a disciplina das Audiências Públicas no âmbito do Direito Ambiental, buscando oferecer sugestões para a superação de lacunas. Para tanto foi necessário estabelecer os elementos de comparação.

Assim, notou-se que mesmo de forma inicial há a opção em todos os projetos de se fixar a finalidade do instrumento, exceto no projeto oferecido pela CERC, no qual foi feita a opção por definir o que a resolução entende por Audiência Pública:

Art. 1º - Audiência Pública, como tratada nesta Resolução, é a reunião destinada a expor à comunidade interessada os dados e informações relevantes sobre empreendimentos, obras, atividades, planos, projetos e programas, efetiva ou potencialmente causadores de significativa degradação ambiental, embasados em Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu correspondente Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)

com o fito de dirimir dúvidas e recolher críticas e sugestões sobre o objeto da audiência, com vistas a subsidiar a decisão do órgão ambiental licenciador.

Inicialmente o artigo designa a função de expor à comunidade o projeto a ser licenciado, isto é, tomando caráter aparentemente expositivo, posteriormente faz a ressalva de que haveria uma interação entre os participantes e o resultado deveria “subsidiar a decisão do órgão licenciador”.

Em contraponto, o projeto discutido na 21ª reunião da Câmara Técnica do CONAMA inicia delimitando a abrangência da resolução, fixando a competência do instituto para o âmbito do licenciamento ambiental, o que retira o instituto do rol comum das Audiências Públicas em geral disciplinadas no direito administrativo.

Fato que merece ser destacado neste momento é sobre a parte na qual ambas propostas se referem à necessidade do órgão licenciador levar em consideração os documentos gerados na Audiência Pública. Presente no artigo 5º da atual resolução 09/87 do CONAMA, pode-se notar um comando positivo lacunoso, assim:

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

Durante esses anos todos, o que se interpretou por “servirão de base”? Isto significa que tais documentos tomam a mesma proporção daqueles presentes no EIA/RIMA? Ou são anexos a serem considerados em última análise? O que se pode notar nas entrevistas é que tais indagações muitas vezes obtiveram a resposta positiva, na medida em que apesar das lutas de atingidos, advogados e promotores de justiça em buscarem o respaldo técnico para se firmarem contra um empreendimento, as licenças foram concedidas.

Quanto aos projetos selecionados para estudo, possuem teor mais conclusivo quanto a este aspecto, como se pode notar na proposta que tramita no CONAMA, no artigo 2º, II:

Art. 2º A Audiência Pública destina-se a:

I – (...)

II - recolher das comunidades interessadas ou afetadas pelo empreendimento, sugestões, críticas e comentários que serão levados em consideração no processo de licenciamento ambiental.

Houve um avanço quando se determinou que as sugestões fossem “levadas em consideração”, porém silenciou antes de determinar como essas críticas seriam consideradas, nem qual o seu peso no momento da tomada de decisão, o que pode dar azo à insegurança da resolução atual.

Quanto à proposta oferecida pela CERC, é dado um passo no sentido de sanar a lacuna, na medida em que, no artigo 10 é anunciado o dever de constar no Parecer Técnico do órgão licenciador exame “individual e explicitamente” todos os documentos juntados ao processo de licenciamento. Posteriormente afirma que o órgão licenciador ao proferir o Relatório de concessão da licença Prévia deve ser claro ao mencionar também nele tais contribuições:

Art. 10º - Todos os documentos encaminhados à Mesa da audiência pelos participantes, bem como as respectivas ata e fita de gravação, e ainda a comprovação, a cargo do empreendedor, alusiva à sua divulgação pública, deverão ser anexados ao processo de licenciamento e serão individual e explicitamente contemplados no Parecer Técnico, que subsidiar a decisão final do ente licenciador sobre o empreendimento, cuja fundamentação contemplará também esses subsídios.

Esta proposta vem atender uma lacuna existente nas Audiências Públicas muito discutidas entre as ong's e representantes da sociedade civil, como se notou nas entrevistas. Também serviu de fundamento para diversas ações do Ministério Público ao ingressar com ações no Judiciário, alegando falta de fundamentação em relatórios de concessão de licenças ambientais, bem como desacordo entre o teor da licença e os documentos presentes no processo de licenciamento.

Quanto aos legitimados a requisitar as Audiências Públicas, ao artigo 2º da Resolução 09/87 determina que serão 4: (a) sempre que o órgão licenciador

julgar necessário; (b) entidade civil; (c) pelo Ministério Público; (d) por 50 ou mais cidadãos.

Primeiramente, há a crítica sobre a ausência de determinação do que se entende por “entidade civil” e “cidadão”, sendo 50 um número claramente aleatório, tornando a norma pouco específica. Quanto à redação, contém uma inversão do período, o que a legística moderna procura evitar, tendo sido comum em outros momentos da história, mas com os novos princípios do direito torna difícil a compreensão.

Ambos os projetos tentaram avançar neste campo, na medida em que houve a reorganização do período para a ordem direta, procurando também fixar o que se entende por entidade civil, discriminando o tempo mínimo de existência da mesma e finalidade compatível com a natureza de defesa do meio ambiente.

Quanto ao número considerado suficiente para pleitear as Audiências Públicas, 50 cidadãos, os projetos conservaram o número, com a diferença de que o projeto da CT do CONAMA delimitou a possibilidade de requisição somente por aqueles “que tenham residência na área de influenciada obra, empreendimento ou atividade em licenciamento”, estabelecendo que esse grupo deverá nomear representante para que seja convocado e informado dos atos do procedimento. Por seu turno, o parecer da CERC estabelece que deve haver menção do número dos títulos eleitorais e respectivas zonas eleitorais e também a eleição de um representante para que seja comunicado oficialmente do andamento das audiências.

Cabe neste momento evidenciar que o inciso cita que seriam competentes para requisitar as audiências aqueles sob a área de influência do projeto, o que ainda são falhas nas propostas, pois não há a determinação do que é área de influência ou área afetada do projeto como afirma a Diretora de

Política Ambiental/DPA , Superintendência de Políticas de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável/SDS, Maria Gravina Ogata<sup>12</sup>:

“deve ser definido o que é área de influencia do projeto - proposta: entende-se por área do projeto a área de influencia direta e indireta, de acordo com os limites que constam no estudo elaborado”.

Seguindo no estudo dos elencados como aptos à fazer a requisição, há um traço comum entre os textos quanto à possibilidade de haver pedido pelo Ministério Público, tendo o projeto do CONAMA dividido em Ministério Público Federal e Estadual. Ambos ainda mencionam o Poder Público como apto a fazer o pedido, o que dá margem ao Judiciário, Legislativo e Executivo de fazerem a requisição.

Quanto aos avanços dados nas novas configurações da disciplina do instituto em estudo, foi realizado um estudo referente às diferenças nos prazos e trâmites. Quanto aos primeiros, foram mantidos, enquanto os trâmites sofreram melhorias no que tange a precisão e especificação dos termos.

Assim, no artigo 2º §4º da Resolução 009/87 determinava haver a necessidade de se realizar as Audiências Públicas em local acessível, sem contudo, pormenorizar, o que as propostas reformadoras buscam sana, determinando que “acessível” é próximo das comunidades afetáveis art 8º, §1º, projeto da GERC e art. 6º, II, da CT CONAMA.

A proposta da GERC ainda contempla a necessidade de transporte para os participantes de comunidades afastadas, que deverá ser custada pelo empreendedor, enquanto a proposta da CT CONAMA estabelece que o local designado deve ser provido de rede de transporte público e se assim não o for, o empreendedor cuidará do deslocamento.

Quanto à divulgação os textos das propostas de reforma são contemplados em vários momentos com procedimentos a serem adotados pelo empreendedor a fim de alcançar maior divulgação possível, atendendo ao

---

<sup>12</sup> Acessado em  
aCTCQA15e1608.pdf, em 20/09/2007.

princípio do Direito Ambiental já mencionado neste estudo que é o da Informação, conseqüentemente o princípio da publicidade dos atos administrativos. Os textos contam ainda com as inovações trazidas pela rede mundial de computadores, a qual é considerada meio de divulgação dos atos preparatórios das Audiências Públicas. Apesar de a população brasileira ainda não ter acesso, em sua maioria, a esse meio, é importante ser considerado meio de divulgação, pois complementa outros meio convencionais como editais e meio de comunicação televisionados, escritos e rádio difusores.

A proposta da CT CONAMA possui texto que oferece balizas bastante precisas quanto ao procedimento as Audiências Públicas, na medida em que regula a forma mínima de como se deve dar a divulgação das reuniões. Não obstante, cabe destacar o art. 10, no qual é *facultado* ao órgão licenciador a requisição do material utilizado na divulgação para que seja anexado e analisado junto com os demais documentos para concessão de licença.

Como preceitua Mello (2002), quando se trata da atribuição de poder dos órgãos públicos, sempre que se falar em *poder*, no sentido de facultado, na verdade se constitui ali um *poder-dever*. O que busca comprovar com essa afirmação é que a mera *faculdade* de requisição pode comprometer a lisura do processo, na medida em que a sua não requisição pode possibilitar a omissão do empreendedor em fazer a divulgação. Por outro lado, dá margem à alegação, por parte daqueles contrários ao empreendimento, de que a divulgação não foi feita, como forma de obstaculizar o processo. Conclui-se então, que é poder-dever, na medida em que o poder público não pode abrir mão de procedimentos que venham resguardar direitos públicos universais como se trata do meio ambiente e os princípios de publicidade, eficiência e efetividade. Deve-se, portanto, interpretar o dispositivo de forma extensiva, já que o legislador quis dizer mais do que escreveu, como ensinam as regras de Hermenêutica, ou anda, como se refere a um dispositivo de um projeto de resolução, que seja efetivada a substituição do termo facultado pelo dever, evitando discussões futuras.

Seguindo no estudo dos textos, depara-se com a disciplina do procedimento das reuniões, como constituição da mesa, tempo e ordem das

falas, o que gera críticas, uma vez que a completa disciplina do instituto pode gerar entraves, que vão de encontro com a intenção primária que era de melhorar e dar mais dinamicidade ao procedimento. O excesso de formalismos no instituto com tempo de falas, ordem rígida, pode burocratizar um instrumento que deveria ser marcado pela informalidade e participação de todos.

Quanto à explicação do projeto, a redação dada pela CT CONAMA é precisa nos termos e discrimina como deve ser, sendo uma resposta a uma queixa freqüente entre os participantes de Audiências Públicas referente ao conteúdo e forma de exposição dos dados, que eram quase sempre muito técnicos, dificultando a compreensão:

Art. 18. Na audiência pública, a equipe responsável pela apresentação do Estudo de Impacto Ambiental deverá utilizar linguagem clara e objetiva, de fácil entendimento e acessível ao público em geral, priorizando a apresentação dos seguintes assuntos:

I – descrição do projeto proposto;

II – síntese dos resultados do Diagnóstico Ambiental, com o auxílio de mapas, gráficos, ilustrações e fotografias, animações, vídeos e demais formas de comunicação audiovisuais;

III – identificação e descrição dos impactos ambientais da obra, empreendimento ou atividade, destacando aqueles de maior relevância na área de influência direta e indireta e qualificando-os quanto à possibilidade de reversão e mitigação;

IV – apresentação das principais medidas mitigadoras e compensatórias propostas, bem como dos programas ambientais;

V – análise integrada e conclusões finais.

O *caput* do artigo já apresenta avanços no sentido de afirmar que a reunião deve ser marcada pela transparência, objetividade, sobretudo que seja inteligível pelos participantes, como oposição aos procedimentos encontrados nos estudos, em que há a presença de um corpo técnico incumbido da explicação e muitas vezes não abandonavam a técnica para a melhor compreensão do público.

Outro ponto importante do artigo é a exigência da explicitação dos impactos ambientais da obra, o que muitas vezes era omitido nas reuniões sob o discurso da falta de oportunidade pela falta de tempo. A inclusão deste inciso, reflete a necessidade de se expor quais os impactos são esperados e principalmente quais as medidas detalhadas para que se reduza ou minimize os impactos.

Com relação às atas, instrumento comprobatório que possui lacunas na atual disciplina do instituto das Audiências Públicas, como a falta de informações, falta de requisitos mínimos, os textos dos projetos divergem quanto a sua elaboração, mas não quanto à sua existência.

No art. 4º da resolução atual há a determinação ao final de cada reunião deverá ser lavrada ata “sucinta”. Por seu turno, o art. 9º, §7º do projeto da GERC é estabelecido um prazo de 5 dias úteis após a conclusão da Audiência Pública para que seja esta assentada, constante de assinatura do presidente, secretário da mesa, ainda empreendedor ou representante e uma comissão de 5 pessoas presentes na Audiência Pública, escolhidos pelos demais, porém o projeto da CT CONAMA ainda não observou este último preceito, vigorando no projeto a determinação da assinatura do presidente e secretário da mesa.

Chegando ao fim da audiência pública, destaca-se o projeto da GERC no art.12 no qual estabelece que serão marcadas novas audiências em caso de deliberação por estudos complementares, o que vem sanar uma das lacunas que provoca o hiato estudado neste trabalho dissertativo. No decorrer dos estudos ficou evidenciado que a falta de diálogo entre os três entes envolvidos, Estado (licenciador), empreendedor e os afetáveis pela obra é o causador do hiato que dá origem a processos de licenciamento carregados de incertezas de ambos os lados. Empreendedores inseguros quanto à conquista das licenças mesmo tendo cumprido os requisitos legais, segundo sua interpretação da norma; por outro lado, os atingidos ou afetáveis, sob incerteza se terão seus interesses protegidos minimamente. Frente toda esta situação, ainda há a sociedade que não possui garantias de que estes agentes encontrarão um equilíbrio a fim de resguardarem seus interesses e agirem de forma a causar o menor dano possível ao meio ambiente.

A possibilidade de se marcar outra audiência ou mesmo de se suspender os trabalhos (art. 11 do projeto da GERC) designando dia e hora para a complementação são sugestões que podem contribuir para sanar parte do hiato no processo de licenciamento pode contribuir para a conciliação de interesses, bem como a ampla discussão e publicidade..

A esta idéia, pode ser aliada aquela na qual antes da concessão de todas as licenças (Prévia, Instalação e Operação) seja possibilitada a requisição de A.P. a fim de que seja averiguada publicamente a realização ou não das condicionantes, que são aqueles pontos pendentes como se viu no estudo anterior deste instrumento.

Como conseqüência da sugestão acima, pode ser alegada a excessiva normatização do instituto, criando prazos que podem alongar o processo se esta sugestão entrar em vigor, ,porém não se deve olvidar que se forem estabelecidos prazos em lei e estes forem respeitados, não haverá morosidade no processo. Pelo contrário, poderia evitar o que foi encontrado nas pesquisas nos arquivos do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que é o grande número de processos envolvendo licenciamento ambiental em trâmite. O processo de judicialização do licenciamento ambiental, este sim, com novos prazos, gera de fato um atraso no procedimento de licenciamento, sem oferecer benefícios a qualquer das partes, pois, a decisão proferida naquele órgão não poderá versar sobre o mérito das obras, mas tão somente aspectos estritamente legais.

Finalizando, dois pontos podem ser destacados, o primeiro é que ambos textos (GERC e CT CONAMA) frisam ser de total responsabilidade do empreendedor os custos de todo o procedimento das A.P., desonerando os cofres públicos de despesas que beneficiam particulares, apesar do teor público. O segundo ponto é que ambos destacam ser inválida a licença concedida sem a realização de A.P. requisitada e não realizada, mantendo o preceito do art. 2º, § 2º da resolução 009/87, que é um marco na garantia da interação sociedade civil e Estado na tomada de decisão.

Outro ponto importante que o excesso de normatização em alguns pontos pode inviabilizar a praticidade do instituto, como destaca a Diretora de Política Ambiental/DPA , Ogata em seu parecer<sup>13</sup>:

Não dá para uma norma geral, no nível do CONAMA, estabelecer prazos de dias e minutos para alguém apresentar suas sugestões ou prazos amarrados para todo o país, sem que se dê oportunidade para que sejam decididas questões entre os atores envolvidos, durante o processo de elaboração e análise do EIA RIMA.

Sufoca os agentes envolvidos, dificulta os trabalhos e não contempla as questões específicas que, porventura possam surgir. Não há a necessidade de se prever "tudo", mas sim as linhas mestras de orientação das audiências públicas.

Nesse sentido, devem ser excluídos os prazos, exceto aqueles relevantes (deverão ser definidos em que casos os prazos devem permanecer na Resolução). Trata-se de uma exceção e não a regra (prazo até para falar na plenária, deve estar fora do objeto dessa resolução - parágrafo único do art. 16).

A evolução da disciplina do instituto em estudo não pode implicar em burocratização, pelo contrário, deve facilitar, ampliar as formas de participação e interação entre os agentes, de quais lado estiverem. Compreende-se o processo da mesma forma que a autora citada, na medida em que a disciplina de minúcias no procedimento das audiências pode se tornar um entreve, gerando situação talvez pior que a atual.

A discussão do tema é atual já que se encontra na pauta de discussões no CONAMA como se observou nas discussões das atas das reuniões das Câmaras Técnicas daquele órgão realizadas em novembro e dezembro do ano de 2007<sup>14</sup>, o que leva a concluir que em breve haverá novas propostas e temas na pauta das reuniões técnicas do CONAMA.

---

<sup>13</sup> Op. cit..

<sup>14</sup> Em reunião no final do ano de 2007 foram discutidos os projetos e designada data para discussão do mesmo assim consta da ata:

RESULTADOS DA 25ª REUNIÃO DA CÂMARA TÉCNICA DE CONTROLE E QUALIDADE AMBIENTAL, 06 de dezembro de 2007 –09:30h às 17:00h, Centre IBAMA-SAS Quadra 5 Bloco H - Brasília/DF1. Abertura pelo Presidente da Câmara Técnica :Verificada a existência de quorum, a Reunião foi aberta pelo Presidente da Câmara Técnica, Volney Zanardi Júnior, do Ministério do Meio Ambiente.

O Presidente propôs alterações na Pauta, no sentido de considerar os itens 5.1 e 5.2 como matérias deliberativas a serem tratadas na Ordem do Dia. Proposta aprovada pela CT

Além do Presidente, estiveram presentes à Reunião:

## Considerações finais

O processo de redemocratização possibilitou a releitura de instrumentos no ordenamento jurídico, que sinalizavam a tendência para a conquista de decisões administrativas na forma consensual. Com a Constituição Federal de 1988 a tendência se consolidou, dando origem a novos instrumentos, bem como a fim de dar-lhes maior dinamicidade.

A gestão consensual dos bens públicos ambientais torna-se então, resposta para os novos conflitos que se apresentam na sociedade, principalmente com as conferências internacionais sobre meio ambiente no final do século XX. Ficou evidenciado que em todas há a preocupação com a

- 
- Carlos Osório - Representante das Entidades Ambientistas de Âmbito Nacional – VIDÁGUA;
  - Gustavo Filice de Barros – Representante da CNT;
  - Celma Alves dos Anjos – Representante da ANAMMA - Região Sul;
  - Andréia Alves de Lima - Representante do Governo do Estado do Espírito Santo;
  - Zuleica Toquet – Representante do Governo do Estado de Minas Gerais.
  - Rodrigo Fraga Massad – Representante do Ministério das Cidades.
- (...)

4.1. Processo nº 02000.000631/2001-43 – Assunto: AUDIÊNCIAS PÚBLICAS / Procedência: CONAMA

O Presidente da Câmara de Controle e Qualidade Ambiental, Volney Zanardi, apresentou à CTCQA os fundamentos da solicitação de retirada de pauta da matéria da 37ª Reunião da CTAJ, baseado principalmente na necessidade de revisão de prazos e das questões de comunicação e participação social. Em analogia ao art.15 do Regimento Interno, a CTAJ acatou a solicitação de retirada de pauta e o processo foi devolvido à CTCQA, juntamente com os parecer elaborado pelo Conselheiro das Entidades Ambientistas do Nordeste.

A técnica da SMCG/MMA, Márcia Catarina David, fez uma apresentação da Proposta de Resolução, salientando o histórico, os avanços e os limites da legislação atual, bem como os pontos mais significativos da Proposta de Resolução, que demandam novas reflexões sobre a questão da comunicação e da participação social. Após ouvir as manifestações dos membros da CTCQA sobre o tema, o Presidente solicitou que fossem enviadas sugestões para alteração da Proposta de Resolução até o dia 20 de dezembro/07. As sugestões serão sistematizadas pela Secretaria Executiva do CONAMA e disponibilizadas para discussão na próxima reunião da CTCQA.

<http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir977/Result25aCTCQA0612.pdf>, em 04/01/2008

gestão de forma equilibrada entre a regulação pelo Estado fortalecido pela ação da sociedade civil.

Assim, diversos instrumentos administrativos estão se tornando cada vez mais públicos, abrindo a possibilidade da ação conjunta entre administrado e administrador. Via de conseqüência, o corpo administrativo tem se visto cada dia mais exposto à presença do cidadão, o que pode, a princípio, ser embaraçoso a um sistema administrativo arraigado de práticas absolutistas. Ao mesmo tempo, contraditório, frente a uma legislação de vanguarda como é a de Direito Ambiental.

Como se viu, os entreves a efetivação das políticas de participação popular no Licenciamento Ambiental brasileiro são mais de ordem administrativa do que referentes à legislação ambiental. No campo da legislação, o caminho escolhido é o de positivar-se, no sentido de torná-los normas escritas, aqueles princípios que não foram utilizados na práxis da administração, a fim de tentar “proteger” o cidadão da ação centralizadora do Estado.

Por outro lado, o jogo referente ao uso dos recursos ambientais, é complexo e a esfera administrado/administrador é superada, surgindo outros atores sociais que não podem ser omitidos pela legislação sob o risco da geração de decisões com a falsa aparência de consensualidade.

A participação como conceito com a finalidade de gerar maior legitimidade às decisões da administração, pode ser contestada quando se torna instrumento e não um fim em si mesmo. A atual evolução dos instrumentos, apesar de momentos ainda obscuros, os quais geram procedimentos muitas vezes tidos como ilegítimos e não participativos, tem sido marcada pela mudança de postura no sentido de garantir a decisão democrática referente ao meio ambiente.

O exemplo analisado é o dos Comitês de Bacias Hidrográficas que foram a forma adotada a fim de consolidar a participação da população dentro da Política Nacional de Recursos Hídricos devem constituir instâncias

descentralizadas e participativas de discussão, deliberação, contando com a participação de diferentes setores da sociedade (usuários das águas, políticos, sociedade civil organizada). Em muitos Comitês, como é o caso do CBHSF, encontram-se diversos conflitos, tanto internos, quanto à sua formação e caracterização de seus membros, como também em conflitos externos, quando suas decisões são desrespeitadas pelo órgão diretamente superior, dando origem a um processo de descontinuidade no processo de formação consensual da decisão.

O conflito se revela desde a concepção dos formuladores, que consideram como se a bacia fosse uma unidade e ao mesmo tempo, indicam e possibilitam a interface de ações articuladas, verdadeira interação dos órgãos e comitês de bacias no conjunto do sistema. Como resultado há um liame em que de um lado há a gestão consensual e de outro pode surgir um vazio no conjunto das decisões, como se viu em algumas referente ao CBHSF, quando o mecanismo de revisão das decisões contraria o decidido no comitê, deixando de lado os argumentos utilizados pelos membros daquele, no momento da decisão.

Como se verificou mesmo que as determinações legais indiquem outra dinâmica e outro processo, corre-se o perigo de que pela forma como vem sendo aplicada, a verdadeira política de gestão participativa não saia do papel. Como ficou evidenciado em vários momentos, as decisões do comitê foram admitidas, porém aquelas de maior abrangência parecem, muitas vezes, ter sua decisão pré formulada, somente passando por ele para legitimação ou cumprimento de formalidade como foi o caso do projeto de transposição.

A integração dos interesses dos mais diversos setores, as necessidades locais e a preservação dos recursos para as gerações futuras é o que deve estar presente no momento da formulação e implementação de políticas que se digam favoráveis ao desenvolvimento de práticas consensuais. Cabe à sociedade e a administração compreenderem as contradições em um processo amplo e denso, em que diferentes interesses estão presentes e interagem na arena política, gerando normas que criam políticas públicas não só pela lei,

mas pela vontade política em implementá-las, bem como o debate constante entre os atores sobre os meios de aperfeiçoá-las.

As contradições presentes no modelo assumido nos Comitês, como as ações autoritárias, evidenciadas na decisão que decidiu por implementar o projeto de transposição no Rio São Francisco, geram uma reação ambivalente na sociedade civil organizada. Há a desqualificação das decisões colegiadas, mas ao mesmo tempo isso fundamenta a luta contra-hegemônica, visando restabelecer os fundamentos e as decisões democráticas ignoradas pelas decisões governamentais.

Esta é a realidade presente também nas Audiências Públicas, as quais deveriam cumprir papel de integradoras das atividades da administração e os interessados, porém não é o que vem ocorrendo. Pautas e reuniões prolongadas; dificuldade de acesso pelos interessados; dificuldade no diálogo entre os presentes; falhas nos EPIA entre outros são os antecedentes que dificultam a implementação do instrumento. Posteriormente, as decisões contraditórias dos órgãos licenciadores fazem com que o instrumento perca credibilidade, frustrando as expectativas dos envolvidos.

Via de conseqüência tem-se que, não havendo por parte dos legitimados a iniciativa de se interpretar as normas existentes de acordo com os princípios postos, surgiu a necessidade de positivação de princípios, para que o agente da administração passe a ser vinculado ao que antes deveria ser inferido. Assim, surgem os projetos de inovação legal, que é o caso dos projetos que tratam da reforma da resolução do Conama referente às Audiências Públicas. A norma de 1987 ainda é aplicável, mas pelas lacunas que apresenta, é motivo de proposta de reforma. A análise do ordenamento revela que as falhas são perfeitamente sanáveis se observados os princípios e demais normas de direito ambiental, porém o descumprimento dessa regra de integração faz surgir a necessidade de se vincular o agente público a outras normas, mais rígidas para que assim seja alcançado o intuito do instrumento.

Por fim, pôde-se verificar que as práticas de Extensão Rural podem significar uma releitura dos institutos jurídicos a fim de conquistar a prática

efetiva da decisão consensual. Essas práticas são amplamente usadas em extensão e algumas delas já foram mesmo absorvidas pelo direito, como é o caso do Orçamento Participativo que ilustra como um instrumento heterodoxo passa a ser instituído de forma ortodoxa em certas localidades. Estas metodologias, como o Diagnóstico Rápido Participativo, são instrumentos que podem contribuir para confecção de Estudos Prévios de Impacto Ambiental de forma integrada com a população. Este processo leva desde início, à participação da mesma no processo de licenciamento, chegando às Audiências Públicas já previamente envolvida nas principais questões. As comunidades se sentem contempladas e protegidas, e por outro o empreendedor pode sentir mais segurança do procedimento, a fim de diminuir gastos com processos judiciais, bem como atrasos provocados pelo desencontro de interesses levados ao Judiciário.

## Referências Bibliográficas

ACSELRAD, H., HERCULANO, Selene, PÁDUA, José Augusto. **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

AMODEO, Nora B. P..As armadilhas da participação, os desafios da Extensão Rural como ferramenta de desenvolvimento. *In: Revista Brasileira de Economia Doméstica*. V. 18. n. 2. 2007. n Especial 40 anos do Programa de Mestrado em Extensão Rural na UFV.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7 ed. Lumen Júris. Rio de Janeiro:2005.

ARAÚJO, R. C. **Direitos da natureza no Brasil**. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1992.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

ARRETCHE, Marta T. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas**. *BIB*. Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, 1995.

AYRES BRITTO, Carlos. Distinção entre Controle Social do Poder e Participação Popular, *In: Revista de Direito Administrativo (RDA)*, Rio de Janeiro, n.º 189, jul./set., 1992.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 6ª ed., 1999..

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência: por uma nova hermenêutica: por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORSOI, Maria Ferrão; TORRES, Solange Domingo Alencar. A política de recursos hídricos no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, dez. 1997, p. 143-166. <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev806.pdf>. Consulta em 20/08/2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAPELLA, Vicente Bellver. **Ecología: de las razones a los derechos**. Granada, 1994.

CARRION, Eduardo Kroeff Machado. **Apontamentos de direito constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

CARVALHO, Edézio T. O Condomínio da Transposição. REDE MARINHO-COSTEIRA E HÍDRICA do Brasil. **As águas da política**: razões contra a transposição do rio São Francisco. (s/d).

CASTRO, Eduardo Viveiros de & ANDRADE, Lúcia M. M. de. Hidrelétricas do Xingu: o Estado Contra as Sociedades Indígenas in **“As Hidrelétricas do Xingu e os Povos Indígenas”**; Santos, Leinad Ayer O. e Andrade, Lúcia M. M. de (organizadoras); Comissão Pró-Índio de São Paulo, 1988.

CAVALCANTI, C. Org. **Meio Ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 4 ed. São Paulo: Cortez, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002.

CARVALHO, Edson Ferreira. **Meio Ambiente e Direitos Humanos**. Curitiba: Juruá, 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. Revista dos Tribunais, ano 86, n. 737, março, São Paulo, 1997.

Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – **Agenda 21**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.

**Convenção sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público no Processo Decisório e o Acesso à Justiça em Matéria de Meio Ambiente”**. Aarhus (Dinamarca), 25.06.1998. Entrou em vigor em 30.10.2001. capturado em [http://www.cada.pt/paginas/ Convencao\\_Aarhus.pdf](http://www.cada.pt/paginas/ Convencao_Aarhus.pdf). em 20/02/2006.

CORTÊS, Soraya M. Vargas. Fóruns participativos de governança: uma sistematização das contribuições da literatura. IN: LUBAMBO, Cátia e outros. **Desenho Institucional e participação política**. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Breves considerações sobre o conceito de políticas públicas e seu controle jurisdicional**. Jus Navigandi, Teresina, a. 9, n. 797, 8 set. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7254>>. Acesso em: 03 set. 2005.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e a construção Democrática no Brasil**: limites e possibilidades. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DALLARI, Dalmo. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DE LUCA, Juliana A. C e OLIVEIRA, Douglas Luis de. **O Direito e a Reciclagem**: o princípio do desenvolvimento sustentável sob a ótica da gestão dos resíduos sólidos urbanos. Trabalho de iniciação científica, desenvolvido no Departamento de Direito da Universidade Federal de Viçosa, sob a orientação

da professora doutora Sylvia M. M Vendramini, com financiamento do CNPq/PIBIC.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo. Editora Atlas. 1993.

\_\_\_\_\_. **Participação popular na administração pública**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro. V. 191, 1993.

DIEGUES, Antônio Carlos e MOREIRA, André de Castro C. (org.), **Espaços e Recursos Naturais de uso comum**. São Paulo: NUPAUB/USP, 2001, (tradução de André de Castro C Moreira).

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7 ed. Malheiros: São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. **Instrumentos da administração consensual**. A audiência pública e sua finalidade. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 230:237-250. out/dez2002.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha, **Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável**. São Paulo: Max Limonad, s.d.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética: 2000.

KLIKSBERG, B.; TOMASSINI, L. **Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo**. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo/Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2000.

LAROUSSE CULTURAL. **Dicionário da língua portuguesa**. Nova Cultural (distribuído pela editora Moderna) São Paulo: 1992.

LITTLE, Paul E. (org.). **Políticas Ambientais no Brasil: análise, instrumentos e experiências**. São Paulo: IIEB, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MACIEL, Mariene Martins. **Nasce a Frente Nacional em Defesa do Rio São Francisco**. Disponível em <<http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./agua/doce/index.html&conteudo=./agua/doce/artigos/chico.html>> acesso em 20 fev. 2006.

MACIEL, Mariene Martins. **Nasce a Frente Nacional em Defesa do Rio São Francisco**,<http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./agua/doc e/index.html&conteudo=./agua/doce/artigos/chico.html>. capturado em 20/02/2006.

MAGALHÃES Jr., Antonio. **Variáveis e desafios do processo decisório no contexto dos Comitês de Bacia Hidrográfica no Brasil.** www.revistanepam.unicamp.br. Acesso em 10/11/2006.

MARSH, D., STOCKER, G. **Teoría y métodos de la ciencia política.** Madrid: Alianza Editorial, 1997.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo: Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais.** Rio de Janeiro: Vozes, 2002

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo.** 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

McCULLY, Patrick. **Rios silenciados.** Ecologia y política delas grandes represas. Tr. Letícia Isaurralde. Santa Fé: Proteger Ediciones, 2004.

MEDAUAR. Odete. **Administração pública ainda sem democracia.** Revista Problemas Brasileiros. São Paulo, .23. n. 256. 2007

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 16 ed. Malheiros: São Paulo, 2003.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente:** doutrina - jurisprudência – glossário. 4 ed. RT. São Paulo:2005.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2586>>. Acesso em: 09 mar. 2006.capturado em 02/08/2005.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis.** Coleção Os Pensadores. Nova Cultural. 1997.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional.**.5 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional.* São Paulo: Atlas, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito de Participação Política:** legislativa, administrativa, judicial (fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade). Rio de Janeiro: Renovar. 2002.

**Novo Dicionário Eletrônico Aurélio da Língua Portuguesa.** 3. ed. Positivo e Regis Ltda.,2004.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro.** Revista Trimestral de Direito Publico. N. 21. São Paulo: Malheiros.1999.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria geral da constituição e direitos fundamentais**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

QUERMES, Paulo Afonso de Araújo. **Contradições nos processos de participação cidadã na Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil: análise da experiência dos Comitês de Bacia**. Tese de doutorado. Brasília, Jul.2006

REDE MARINHO- COSTEIRA E HÍDRICA do Brasil. **As águas da política: razões contra a transposição do rio São Francisco**. (s/d)

RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL. **Projeto de Integração do Rio São Francisco** <<http://www.min.gov.br>>.

RESENDE, Leonardo. **Avanços e Contradições de Licenciamento Ambiental de Barragens Hidrelétricas**. EF. 2007.

SACHS, Ignacy. O Estado e os parceiros sociais: negociando um pacto de desenvolvimento. IN:\_\_\_\_\_ **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP, 1999.

SALES, Cláudio J D. O crescimento pede licença ao licenciamento ambiental. **Correio Braziliense**. Acesso em 05 jul. 2007.

SÉGUIN, Elida. **Princípio da participação: um enfoque de direito ambiental**. Em Participação Social e Gestão Pública: as armadilhas da política de descentralização. Org. MUNIZ, José Norberto e GOMES, Eliane Cavalcante. Belo Horizonte, 2002.

SESINE, Walter José. Problema de todos: por que não federalizar o licenciamento ambiental? **Revista Consultor Jurídico**. 11 fev 2007. <http://conjur.estadao.com.br/static/text/52756,1>. Acesso em 18/09/2007.

SILVA, José Afonso. **Direito Constitucional Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA. Geraldo Eulálio do Nascimento. **Direito Ambiental Internacional**. Rio de Janeiro: Thex. Editora; 2002.

SOARES, Evanna. **A Audiência Pública no Processo Administrativo**. REVISTA de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. jul/set.2002.

SOARES, Fabiana Menezes. **Direito Administrativo de Participação**. Belo Horizonte: DelRey, 1997.

SOUSA SANTOS, Boaventura. A reinvenção solidária e participativa do Estado. IN: **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

SUASSUNA, João. **Transposição**: Impactos na Bacia do Rio São Francisco Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

TACITO, Caio. **Direito Administrativo participativo**. Revista Trimestral de Direito Público. n. 15. Malheiros. S.d.

TEIXEIRA, Alessandra Moraes. **Uma visão hermenêutica comprometida com a cidadania e os Direitos Humanos**: O início de um debate Disponível em <<http://www.ambito-juridico.com.br/aj/out0004.htm>> .Acesso em 15 jan.06

VAINER, Carlos B. Águas para a vida, não para a morte. Notas para uma história do movimento de atingidos por barragens no Brasil. ACSELRAD, Henri, *et al.* **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relumé Dumará, 2004.

VARELLA, Marcelo. **Governo dos riscos**. Brasília: Pallotti, 2005.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice (org.) **A Insustentável Leveza da Política Ambiental: Desenvolvimento e conflitos socioambientais**. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2005.

#### **SITES:**

<[http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./agua/doce/index.html &conteúdo=./agua/doce/artigos/velhochico.html](http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./agua/doce/index.html&conteúdo=./agua/doce/artigos/velhochico.html)>. acesso em 05 fev 2006.

<<http://www.comitepcj.sp.gov.br>>

<<http://www.min.gov.br>>

<<http://www.mma.gov.br>>

<<http://www.portaldosaofrancisco.hpg.com.br>>, acesso em 20 mai. 05.

<<http://www.ambientebrasil.com.br>>. Acesso em 05 fev 2006.

<<http://www.cbhsaofrancisco.org.br/Download/transposicao/CLAUDIO%20FONTELES%20Procurador%20Geral%20de%20Republica.htm>>. Acesso em 22 jan 2006.

<[http://www.comciencia.br/200412/noticias/2/sao\\_francisco.htm](http://www.comciencia.br/200412/noticias/2/sao_francisco.htm)>. Acesso em 02 jan 2006.

<[http://www.ibama.gov.br/novo\\_ibama/paginas/materia.php?id\\_arq=1750](http://www.ibama.gov.br/novo_ibama/paginas/materia.php?id_arq=1750)>. Acesso em 06/07/2006.

<<http://www.lead.org.br/article/view/1477/1/181>, Ibama retoma audiências públicas

<<http://www.mg.trf1.gov.br>>. Diversos acessos

<<http://www.odireito.com.br>. Publicado em 28/11/2003>. Acesso em 05 fev 2006.

<<http://www.portaldosaofrancisco.hpg.com.br>>. Acesso em 20 maio 2005.

<<http://www.stf.gov.br>>. Diversos acessos

## **ANEXOS**

Seguem alguns pontos considerados importantes:

- Ata da audiência pública realizada em Brasília sobre o projeto de integração do rio São Francisco
- Proposta oficial que tramita na Câmara Técnica do Conama que dará origem à alteração no trato das Audiências Públicas
- Quadro comparativo dos projetos que versam sobre a alteração da resolução nº09/87 no Conama.

## ANEXO I- Relatório sobre a reunião da Audiência Pública da implantação do Projeto de integração do Rio São Francisco com bacias hidrográficas do Nordeste setentrional



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

### RELATÓRIO SOBRE A REUNIÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA DA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM BACIAS HIDROGRÁFICAS DO NORDESTE SETENTRIONAL

**LOCAL:** Auditório do Edifício Sede da CODEVASF, localizado no Setor de Grandes Áreas Norte- SGAN- Quadra 601 – Conjunto I – Brasília - DF.

**DATA:** 14.01.05 - às 10:00 (dez) horas

**OBJETIVO:** Atender ao disposto no art. 39 da Lei 8.666 de 21 junho de 1993, que regulamenta o art. 37, Inciso XXI da Constituição Federal.

**PUBLICIDADE DO AVISO DE CONVOCAÇÃO:** Dia 31.12.04 nos jornais de grande circulação dos Estados de Pernambuco, Paraíba, no Correio da Paraíba, Rio Grande do Norte, Tribuna do Norte, Ceará, Diário do Nordeste, São Paulo, Gazeta Mercantil, Rio de Janeiro, O Globo

#### COMPOSIÇÃO DA MESA:

**Representantes do Ministério:** - Dr. Pedro Brito do Nascimento

- Dr. João Urbano Caganin e

- Dr. Rômulo de Macêdo Vieira

**METODOLOGIA ADOTADA:** Exposição do Projeto e do Planejamento das Licitações conforme Programação distribuída a todos os interessados. Abertura aos presentes na sessão pública para formulação de perguntas sobre o Projeto.

**RECURSO DIDÁTICO:** Projetor de multimídia (Data-show)

A Audiência Pública, conforme consta da Ata nº 01/05 – anexa – teve início, às 10:00(dez) horas, do dia 14 de janeiro de 2005, com expressiva participação pública. A audiência foi aberta pelo Dr. Pedro Brito, Chefe de Gabinete do Ministério da Integração Nacional e Coordenador dos trabalhos, que discorreu detalhadamente sobre o Projeto, sua importância para o desenvolvimento social econômico brasileiro, sobre o atual enfoque técnico do Projeto e sobre a prioridade conferida ao mesmo pelo Sr. Presidente da República. A seguir, o Dr. Rômulo de Macêdo Vieira . conduziu a segunda etapa dos trabalhos, discorrendo sobre o planejamento das obras, serviços e aquisição de equipamentos, a forma de condução de todo o processo de contratação e a definição, exclusivamente técnica, da distribuição das concorrências, em lotes. Os expositores, reiteraram, em várias oportunidades que as definições sobre o Empreendimento, eram passíveis de mudanças, a partir das considerações e contribuições que pudessem advir daquela audiência. Encerradas as explanações, os presentes formularam perguntas que foram, em sua totalidade, respondidas pela mesa. Esgotados todos os esclarecimentos suscitados, a Audiência foi encerrada Às 13:00(treze) horas, com a leitura da Ata nº 01/05 e assinatura dos presentes.

| PERGUNTAS  | RESPOSTAS   |
|--|---|
| A idéia desse Projeto já vem sendo aperfeiçoada há vários Governos sem que sua implantação tenha logrado êxito. Até que ponto a próxima mudança ministerial poderá novamente interromper o processo de licitação?    | O Ministério da Integração Nacional não vê a possibilidade de interromper o processo em virtude de mudanças Ministeriais, uma vez que se trata de um projeto de Governo, que está envolvendo vários Ministérios, como Meio Ambiente, Minas Energia e a própria Casa Civil.      |
| O Congresso cortou algo em torno de 30% dos recursos previstos, pelo Executivo, no OGU/2005. Há algum tipo de ação preventiva sendo tomada pelo Executivo a fim das obras não sofrerem problemas de descontinuidade? | O que o Ministério da Integração Nacional tinha enviado ao Congresso foi uma solicitação de verba de R\$1.080.10 , mas o que foi aprovado foi R\$645.10. Entretanto, durante o processo de aprovação pelo Congresso, da OGU/2005, aconteceram alguns imprevistos no processo de |

|   |  |
|---|--|
|   | <p>encaminhamento desse projeto tais como greve do IBAMA, liminares judiciais, etc. que acabaram provocando atrasos nas ações de implementação do mesmo. Admitindo-se realisticamente, que as obras possam ter início antes ainda do início do 2º semestre, os recursos orçamentários são perfeitamente suficientes para conduzir o empreendimento no ano de 2005, sem qualquer prejuízo para o mesmo.</p>   |
| <p>Me preocupa a questão de execução das obras de forma simultânea.<br/>Pequenos desvios no nível de fundo de canais, por exemplo, podem levar a grandes inconvenientes dadas as dimensões do Projeto. Para evitar isso, com a consequente discussão sobre responsabilidades, há a possibilidade de incorporar as obras civis das EBS nas obras a montante delas?</p>   | <p>A sugestão apresentada será levada em consideração, ressalvando-se todavia que tal sugestão implica em re-ordenamento dos diversos lotes de obras, já separados e quantificados. A sugestão conduz a atrasos no processo de implantação do empreendimento.</p> <p>A preocupação com desvios altimétricos é válida, mas constituir-se-á numa tarefa rotineira de controle das Empresas responderão pela Supervisão e Controle Tecnológico das obras, acompanhado no âmbito global pela Empresa Gerenciadora, que responderá por essa garantia. Além do mais, algumas obras ao longo do sistema adutor, tais como os reservatórios, permitem compensar eventuais diferenças altimétricas que possam ocorrer ao longo dos canais.</p>  |
| <p>O que será importado e o valor dos produtos importados?</p>  | <p>Os editais para fornecimento de bens facultarão a participação de empresas estrangeiras, devendo demonstrar que 50% da mão-de-obra, matéria prima e componentes dos equipamentos serão originários do Brasil.</p>   |
| <p>Como está sendo tratada a questão ambiental frente ao processo de licitação:<br/>- Há tempo hábil para obter a LI ainda em 2005?</p> <p>- O processo de desapropriação está em que estágio?</p>  | <p>O Ministério da Integração Nacional tem envidados todos os esforços no sentido de viabilizar o mais rápido possível a obtenção das Licenças Ambientais. Como informado anteriormente aconteceram alguns percalços durante o processo como greve do IBAMA no final de 2004. Hoje há um trabalho completo de integração entre o MI e os demais Ministérios envolvidos no Projeto de Integração de Bacias, como Ministério do Meio Ambiente, Minas e Energia..</p> <p>Todos os estudos ambientais já foram entregues ao IBAMA para exame. As 8 (oito) audiências públicas foram iniciadas a partir do dia 15 de janeiro/2004. O Projeto procurou atender à todas as questões ambientais.</p> <p>Todo o trabalho de cadastramento já está concluído. O Presidente Lula assinou Dec. de Utilidade Pública de uma faixa de 2,5Km para cada lado dos eixos adutores, para que não haja especulação dos terrenos no entorno das obras.</p> <p>Nessa faixa foram identificadas áreas férteis que estão sendo analisadas em conjunto com o INCRA, visando seu futuro aproveitamento como áreas de reassentamento.</p> |
| <p>A obras de transposição do Rio São Francisco representam sem dúvida, um desafio para engenharia do Brasil como também uma transformação pública social e de desenvolvimento da região. Sabemos que nos últimos anos todos as grandes obras no Brasil passaram por dificuldades pela falta de recursos contínuos. Mediante a nossa realidade, gostaria de saber qual a forma que o Ministério realizará a execução dos 14 (catorze) lotes:<br/>As obras iniciarão simultaneamente nos 14 lotes/<br/>Haverá algum lote prioritário, qual?<br/>Haverá um cronograma de início para cada Lote? E qual é esse cronograma?</p> | <p>Em primeiro lugar há que se colocar que não há preferência para início das obras no Eixo Leste ou Eixo Norte. A licitação para todos os lotes acontecerá simultaneamente. No entanto, a contratação de cada Lote ocorrerá conforme previsto nos documentos de licitação, cujas Propostas Comerciais serão abertas por sorteio.</p> <p>Haverá um cronograma físico para execução das obras correspondentes para cada lote, que será exigido no Edital licitatório, consoante o prazo estabelecido para execução do contrato.</p>   |

|  |   |
|--|---|
| <p>Para quando está prevista a publicação dos Editais da Licitação: Onde adquiri-los?</p> <p>Uma mesma empresa poderá executar mais de um Lote?<br/>Sugestão: Tendo em vista o princípio apresentado nesta audiência de maior participação de diversas empresas sugiro que seja vedada a uma mesma empresa executar mais de um lote de obra.</p> <p>Qual o atual status da Licença de Instalação?</p>  | <p>Não há data determinada para publicação do Edital de obras civis. Todos os editais serão disponibilizados no portal de compras do governo: <a href="http://comprasnet.gov.br">comprasnet.gov.br</a>.</p> <p>No planejamento das licitações a previsão é a de que uma licitante poderá participar de um ou mais lotes, no entanto, poderá sagrar-se vencedora em apenas dois Lotes.</p> <p>Encontra-se em processo de obtenção junto ao IBAMA.</p>  |
| <p>Esta vazão de no máximo 2,5% será realmente suficiente para esta integração?<br/>Por outro lado, não poderá ser uma vazão muito grande para determinar rios, e conseqüentemente alagar regiões ribeirinhas?</p> <p>As margens dos rios irão realmente permanecer com quem precisa? Como garantir que os pobres não vão ser expulsos para benefícios dos ricos?</p> <p>Há um estudo adequado de impactos ambientais em relação à diferença de água do Rio São Francisco em relação às demais bacias (pH, temperatura, etc). Já que a diferença pode não ser significativa para algumas espécies, mas pode significar extinção para outras.</p>   | <p>As derivações de vazões para os rios ou afluentes de rios receptores, tiveram sempre, previamente analisadas, suas calhas para verificação de sua capacidade de receber as vazões transpostas.</p> <p>Como exemplo, pode-se mencionar a derivação para o rio Salgado, afluente do rio Jaguaribe. Para o Projeto seria melhor que transferência de vazões para o rio Salgado, se desse toda, bem a montante, a partir do reservatório de Porcos, ao invés de fazer uma derivação de 7,3m<sup>3</sup>/s nesse local e de 45,10 m<sup>3</sup>/s a partir do reservatório de Caiçara. Isso, porque a calha do rio Salgado no trecho próximo ao reservatório de Porcos não tinha capacidade de absorver a vazão de (7,3 + 45,10) m<sup>3</sup>/s.</p> <p>Quanto a infiltração, nos leitos secos de rios, a perda é pequena porque a maior parte dos mesmos se localiza sobre o cristalino, impermeável, sobre o qual assenta uma camada de sedimentos transportada das áreas altas..</p> <p>A infiltração fica restrita a esta camada de sedimentos, extravazando em alguns locais, formando pequenas várzeas férteis que permitem às populações ribeirinhas, praticarem alguma agricultura, como as que são mostradas nas fotos dos slides. São estimadas em 5%, bastante inferior por exemplo à média das perdas nos sistemas de distribuição d'água das principais Empresas de Saneamento do País, que chegam a 25%.</p> <p>Não há o risco de se deslocar as populações existentes nas margens dos rios envolvidos no projeto, conforme questionado. O Decreto de Utilidade Pública de uma faixa de 2,5km para cada sistema adutor, conforme mencionado antes, permitirá ao Empreendedor disciplinar o uso da mesma, preservando o aspecto social do empreendimento.</p> |
| <p>Foi dito que mais de mil km de rios serão perenizados. Não parece impossível perenizar rios com uma vazão firme de 26 m<sup>3</sup>/s?<br/>Além disso perenizar rios é um apelo irrealista diante da vazão disponível e das imensas perdas por infiltração e evaporação nos leitos dos rios. Sem falar nas imensas dificuldades de gestão do uso dessas águas pelos proprietários marginais.<br/>Diante disso falar que o projeto vai perenizar rios nos parece que é criar expectativas infundadas, o que pode não ser bom para a implementação do Projeto. Posso estar errado, mas entendo que lançar a água nesses milhares de quilômetros de rios intermitentes é fazer a água sumir.</p> | <p>Em primeiro lugar a vazão que pereniza os rios não é uma vazão de 26 m<sup>3</sup>/s . O problema da infiltração é até benéfico, pois contribui para a recarga do aquífero em áreas fora do cristalino e de umedecimento dos solos aluvionares sobrepostos do cristalino, favorecendo o equilíbrio ecológico. A evaporação nestas condições é muito menor que ocorre quando se tem um espelho d'água parado.</p>   |
| <p>No início da audiência, o apresentador do projeto disse que não haveria impacto ambiental na execução do projeto, porém isso</p>  | <p>É importante esclarecer que não foi dito pelo apresentador que não haveria impacto ambiental na</p>  |

|  |   |
|--|---|
| <p>não é possível em um projeto desta dimensão.<br/>Como os Senhores explicam esta afirmação feita pelo apresentador do Projeto?<br/>Quantas licitações estão programadas para a área ambiental?</p> | <p>execução do projeto. Foi dito que haverá impactos para a Bacia. O estudo de impacto ambiental realizado pela consultora contratada pelo Ministério da Integração Nacional considera todos os impactos ao longo dos eixos adutores e propõe as ações mitigadoras para tal.<br/>Quanto à qualidade da água e à ictiofauna, por exemplo, foram estudadas todas as bacias (São Francisco, Apodi, Jaguarabi, Piranhas, Paraíba). Esses estudos abrangeram períodos de cheia e seca, e o que se observou foi que algumas espécies de peixes encontrados nas bacias receptoras, já haviam sido identificadas na bacia do São Francisco, Tocantins e na Amazônia, demonstrando que tais espécies conseguem conviver harmoniosamente, mesmo quando águas de diversas origens se misturam, sem que forçosamente ocorra a extinção de alguma espécie delas.</p>                       |
| <p>Em virtude das dificuldades logísticas de execução das obras, poderia explicar melhor como os preços foram considerados no orçamento básico do Projeto?</p>                                       | <p>Esse assunto foi exaustivamente discutido no planejamento das licitações, levando-se em consideração a natureza das obras, e a logística para apropriação dos custos.<br/>A título de exemplo, podemos destacar o caso da água, que é insumo em diversos itens de custo unitário e que apresenta na região do projeto sérias dificuldades de obtenção, pois sua disponibilidade varia ao longo do ano. Sua obtenção será facilitada ou não, dependendo da época em que for demandada pelas obras.<br/>Para não prejudicar as Licitantes, nem tampouco a Contratante, no caso o MI, admitiu-se como parâmetro básico para feito de composição dos custos unitários, uma distância de transporte d'água de 20km, para os serviços que dela demandam. Quando da execução das obras o transporte d'água será medido pela efetiva distância transportada, ou seja, m3 x km.</p> |

## **MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL**

### **ATA DE REUNIÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA DA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM BACIAS HIDROGRÁFICAS DO NORDESTE SETENTRIONAL.**

Às 10:00(dez) horas do dia 14 (catorze) de janeiro de 2005, no auditório do Edifício Sede da CODEVASF, localizado no Setor de Grandes Áreas Norte, Quadra 601, Conjunto I, Brasília-DF, sob a Coordenação do Chefe de Gabinete do Ministério da Integração Nacional, Dr. Pedro Brito do Nascimento, presentes Dr. João Urbano Caganin e Dr. Rômulo de Macêdo Vieira, representantes do Ministério da Integração Nacional, realizou-se a reunião de audiência pública da implantação do PROJETO DE INTEGRAÇÃO

DO RIO SÃO FRANCISCO COM BACIAS HIDROGRÁFICAS DO NORDESTE SETENTRIONAL, em cumprimento ao que dispõe o art. 39 da Lei 8.666 de 21 junho de 1993, que regulamenta o art. 37 , Inciso XXI da Constituição Federal. Inicialmente o Sr. Coordenador fez uma explanação dos objetivos da presente audiência pública, esclarecendo que o aviso de convocação foi publicado nos jornais de grande circulação dos Estados de Pernambuco, no jornal Diário de Pernambuco, Paraíba, no Correio da Paraíba, Rio Grande do Norte, Tribuna do Norte, Ceará, Diário do Nordeste, São Paulo, Gazeta Mercantil, Rio de Janeiro, O Globo. Prosseguindo, o Sr. Coordenador informou aos presentes sobre os procedimentos que seriam adotados durante a sessão pública, conforme estabelecidos na Programação e Regulamento fornecidos aos interessados. Dando continuidade aos trabalhos passou-se à apresentação do Projeto e ao Planejamento das licitações, sendo em seguida concedido aos presentes tempo para formulação de perguntas que foram respondidas pela mesa, na ordem de sua apresentação, e prestados os esclarecimentos que se fizerem necessários relativo ao Projeto e ao Planejamento das Licitações. Considerando o grande número de consultas formuladas o Sr. Coordenador esclareceu, aos presentes, que os esclarecimentos prestados durante a sessão seriam reduzidos a termo e enviados, juntamente com as perguntas, aos respectivos signatários e aos demais presentes, no endereço fornecido na ficha de inscrição. Informou, ainda, que serão disponibilizados, também, no site do Ministério da Integração Nacional. Nada mais havendo a ser tratado, o Sr. Coordenador, deu por encerrada a sessão e lavrou a presente ata que depois de lida e achada conforme será colocada à disposição dos interessados para assinatura. Eu, Lucianita Ribeiro Dayrell, relatora a elaborei e a assino. Brasília 14 de janeiro de 2005.

---

**PEDRO BRITO DO NASCIMENTO**  
Coordenador da Audiência

---

**JOÃO URBANO CAGANIN**  
Assessor Técnico

**RÔMULO DE MACÊDO VIEIRA**  
Assessor Técnico

**SEBASTIÃO ALVES DOS REIS JÚNIOR**

**Assessor Jurídico**

**RODILA ALVARENGA BRANDÃO**  
Assessora Jurídica

**Anexo II: Proposta oficial de alteração da resolução 09/87 que tramita na Câmara Técnica do Conama**

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA  
**PROPOSTA DE RESOLUÇÃO**  
**VERSÃO LIMPA**

**Procedência: 21ª Reunião da CT de Controle e Qualidade Ambiental**

**Data: 25 e 26 de outubro de 2006**

**Processo nº 02000.000631/2001-43**

**Assunto: AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

*Dispõe sobre Audiências Públicas.*

O **CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA**, no uso das atribuições e competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentadas pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, e:

Considerando o disposto no artigo 11, parágrafo 2º da Resolução CONAMA nº 001 de 1986, quanto à necessidade de realização de audiência pública para informação sobre projetos e seus impactos ambientais e discussão dos estudos ambientais;

Considerando a necessária complementação dos ditames da Resolução CONAMA nº 009 de 1987, quanto à regulamentação da realização das audiências públicas no âmbito do licenciamento ambiental;

Considerando o disposto nos artigos 3º e 10, alínea V, da Resolução CONAMA nº 237 de 1997, quanto à necessária regulamentação da realização de audiências públicas para empreendimentos de significativo impacto ambiental, prevista nos citados artigos;

Considerando o disposto no artigo 4º, inciso II, alínea “a” e § 6º, da Resolução CONAMA nº 350 de 2004 e nos artigos 6º e 10 da Resolução CONAMA nº 23 de 1994;

Considerando a necessidade de padronização dos procedimentos relativos à realização de Audiências Públicas entre os órgãos licenciadores do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, dentro de suas respectivas competências.

**RESOLVE:**

Art. 1º Estabelecer procedimentos para a realização de audiências públicas no âmbito do licenciamento ambiental de obras, empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, a serem licenciados com base em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA e RIMA.

Art. 2º A Audiência Pública destina-se a:

I - expor à comunidade as informações acerca das características de projeto, sobre o diagnóstico ambiental elaborado, a extensão e magnitude dos impactos ambientais, bem como quanto às medidas mitigadoras e compensatórias e programas ambientais propostos, dos empreendimentos e atividades em processo de licenciamento ambiental.

II - recolher das comunidades interessadas ou afetadas pelo empreendimento, sugestões, críticas e comentários que serão levados em consideração no processo de licenciamento ambiental.

Art. 3º O Órgão Licenciador, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para apresentação e debate das características do objeto em licenciamento ambiental, ou quando solicitada:

I - por Órgãos Públicos da administração direta e indireta do Poder Público Federal;

II - pelo Governo do Estado ou de Município impactado pelo empreendimento;

III - pelo Ministério Público Federal ou Estadual;

IV - por entidade civil com atuação na área de influência do empreendimento, formalmente constituída há mais de um ano e que tenha por finalidade principal a defesa de interesse ambiental, social, cultural ou sanitário;

V - por grupo de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, que tenham residência na área de influência da obra, empreendimento ou atividade em licenciamento, com indicação do representante no respectivo requerimento.

Art. 4º O órgão ambiental licenciador depois de verificada a conformidade do Estudo de Impacto Ambiental e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental, quanto à sua abrangência, deverá fixar em edital, a ser publicado no Diário Oficial e na rede mundial de computadores, a comunicação do recebimento do EIA e RIMA, os locais de disponibilização dos estudos para consulta pública e abertura do prazo para solicitação de audiência, que será de no mínimo de 45 dias.

Parágrafo único. O RIMA deverá ser disponibilizado na rede mundial de computadores.

Art.5º Havendo a definição de realização de audiência pública nos termos do art. 3º, o órgão ambiental licenciador definirá o(s) município(s) onde será(ão) realizada(s) a(s) audiência(s) pública(s) de acordo com os seguintes critérios:

I - serão realizadas preferencialmente nos municípios onde serão localizados as obras, empreendimentos ou atividades em licenciamento, com prioridade aos Municípios em que os impactos ambientais forem de maior magnitude;

II – quando do licenciamento no âmbito federal, o IBAMA poderá realizar, audiências públicas nas capitais dos estados atingidos, além dos locais previstos no inciso I;

III quando do licenciamento no âmbito municipal o órgão ambiental licenciador poderá convocar as audiências públicas necessárias para atender as áreas direta e indiretamente afetadas pelo empreendimento.

Art. 6º Após a definição do(s) município(s) onde será realizada a audiência, o órgão ambiental licenciador aprovará o local da audiência pública indicado pelo empreendedor, analisando os seguintes critérios:

I – o local da audiência pública deverá contar com condições adequadas de infra-estrutura, assegurando o conforto e o bem-estar dos participantes;

II – o local deverá ser de acesso público e em locais próximos às comunidades afetadas pelo empreendimento;

III – o local deverá contar com condições de segurança aos participantes;

IV – o empreendedor indicará a infra-estrutura disponibilizada para a realização da Audiência Pública, quanto aos equipamentos de áudio-visual e informática, material de escritório disponível e pessoal de apoio;

V – o local proposto deverá ter capacidade condizente com a importância e complexidade do projeto em licenciamento e perspectiva de público participante;

VI – o local deverá ser servido por transporte público de passageiros, que possibilite o deslocamento do público interessado ou, quando não houver, o empreendedor deverá providenciar transporte para as comunidades da área de influência do empreendimento.

Art. 7º Com no mínimo 45 dias de antecedência da data de realização da audiência o órgão ambiental licenciador deverá convocá-la por meio de edital, a ser publicado no Diário Oficial e na rede mundial de computadores, do qual deverão constar as seguintes informações:

I - nome e localização do objeto em licenciamento e identificação do empreendedor;

II - locais onde o RIMA ou Estudos Ambientais estarão disponibilizados aos interessados;

III - a data, o horário e o local de realização da audiência.

Parágrafo único. A Audiência Pública será realizada em data estipulada pelo Órgão Licenciador, priorizando horários que propiciem uma maior participação popular.

Art 8º O empreendedor será responsável pela divulgação e publicidade da Audiência Pública, as quais deverão iniciar-se com antecedência mínima de 15 dias da data prevista.

Art. 9º O empreendedor deverá encaminhar para análise e aprovação do órgão ambiental licenciador o plano de comunicação contendo as ações de divulgação e publicidade da Audiência Pública, seguindo no mínimo as seguintes diretrizes:

I – utilização preferencial de meios de comunicação, como faixas e cartazes em lugares públicos e de grande visibilidade, distribuição de folhetos ou informativos, entre outros;

II – divulgação, com um mínimo de 3 inserções, em horário de grande audiência em rádio local;

III divulgação de no mínimo 3 inserções em jornal de grande circulação local ou estadual;

IV – em municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, a divulgação deverá ser realizada também por meio de informativo divulgado em emissoras de televisão, com um mínimo de 3 inserções em horário de grande audiência;

V – em regiões onde a população diretamente afetada tenha difícil acesso aos meios citados anteriormente, o empreendedor deverá prever a realização de ações de divulgação direta à população.

Parágrafo único Nos meios de comunicação e nos materiais utilizados, deverão constar, no mínimo: o nome, localização e tipo do empreendimento em licenciamento, nome do empreendedor, a data, o horário e o local da Audiência Pública.

Art. 10. É facultado ao órgão ambiental licenciador a requisição do material de audiovisual e impresso a ser apresentado pelo empreendedor

durante a Audiência Pública, para análise de seu conteúdo, quanto à clareza, objetividade, acessibilidade e entendimento pela população interessada.

Art. 11. O órgão ambiental licenciador deverá convidar oficialmente os órgãos públicos interessados no processo de licenciamento para participação na Audiência Pública, sendo, no mínimo, enviado convite às representações do IBAMA no Estado afetado, aos Órgãos e respectivos conselhos de Meio Ambiente, ao Ministério Público e quando couber ao INCRA, à FUNAI, ao IPHAN, à Fundação Palmares e às Agências Reguladoras Governamentais pertinentes.

§ 1º Quando a audiência pública for convocada pelo órgão federal também deverão ser convidados os órgãos estaduais de meio ambiente e as prefeituras envolvidas.

§ 2º Quando a audiência pública for convocada por órgão estadual de meio ambiente também deverão ser convidadas as prefeituras envolvidas.

§ 3º Quando a audiência pública for convocada por órgão municipal deverá ser convidado o órgão estadual de meio ambiente e respectivo conselho.

Art.12. Nas audiências públicas deverá ser assegurada a livre participação de pessoas físicas ou jurídicas interessadas.

Art. 13. A Audiência Pública será constituída por uma Mesa-Diretora e um plenário.

§1º A Mesa Diretora será composta pelo Presidente, pelo Secretário Executivo, ambos indicados pelo órgão ambiental licenciador, por um representante do empreendedor e, a convite do presidente da mesa, por autoridades presentes.

§2º A Audiência será presidida e coordenada pelo Órgão Ambiental Licenciador, que mediará os debates.

Art. 14. Caberá ao presidente da mesa diretora informar à Plenária os procedimentos da audiência pública, que deverão garantir, no mínimo:

I – exposição pelo órgão ambiental licenciador sobre o funcionamento da audiência e seus possíveis desdobramentos;

II - apresentação do projeto pelo empreendedor;

III – exposição da equipe multidisciplinar responsável pelos estudos ambientais;

IV – manifestação da plenária com críticas e sugestões, e

V – forma de debate.

§1º Será previsto no mínimo 50% do tempo da audiência para a manifestação da plenária bem como aos debates que forem necessários, assegurando-se o pleno conhecimento da ordem dos inscritos;

Art. 15. No local de audiência deverá haver uma lista de presença na qual constará nome completo, número do documento de identidade, telefone, e-mail e instituição que representa, que deverá ser anexada ao processo de licenciamento.

Art. 16. O empreendedor deverá disponibilizar aos presentes no recinto da Audiência, para livre consulta, pelo menos dois exemplares do RIMA.

Art. 17. O empreendedor fixará em mural no recinto da Audiência Pública, em locais distintos e de fácil visualização, pelo menos duas cópias do inteiro teor dos procedimentos referidos no art. 18, para conhecimento dos presentes.

Art. 18. Na audiência pública, a equipe responsável pela apresentação do Estudo de Impacto Ambiental deverá utilizar linguagem clara e objetiva, de fácil entendimento e acessível ao público em geral, priorizando a apresentação dos seguintes assuntos:

I – descrição do projeto proposto;

II – síntese dos resultados do Diagnóstico Ambiental, com o auxílio de mapas, gráficos, ilustrações e fotografias, animações, vídeos e demais formas de comunicação audiovisuais;

III – identificação e descrição dos impactos ambientais da obra, empreendimento ou atividade, destacando aqueles de maior relevância na área de influência direta e indireta e qualificando-os quanto à possibilidade de reversão e mitigação;

IV – apresentação das principais medidas mitigadoras e compensatórias propostas, bem como dos programas ambientais;

V – análise integrada e conclusões finais.

Art. 19. Os questionamentos que não forem possíveis de serem atendidos durante a Audiência Pública, terão um prazo de até 30 trinta dias para serem respondidos aos interessados, devendo os mesmos serem incluídos no processo de licenciamento ambiental.

Art. 20. Após a realização da audiência pública será concedido um prazo de até 15 (quinze) dias para o encaminhamento de manifestações decorrentes da audiência ao órgão ambiental licenciador.

Art. 21. Concomitantemente à realização da Audiência Pública, será lavrada a correspondente Ata sucinta, que deverá ser assinada pelo Presidente e pelo Secretário, passando a ser parte integrante do processo administrativo correspondente.

Art. 22. O encerramento será realizado pelo Presidente da Mesa Diretora, que declarará a validade da audiência pública.

Art. 23. Todos os documentos apresentados à Mesa Diretora, com identificação do autor e devidamente assinados, serão recebidos e juntados ao processo administrativo de licenciamento ambiental do empreendimento, devendo ser citado o seu recebimento no decorrer da Audiência Pública.

§1º A gravação de áudio e vídeo da Audiência Pública, bem como transcrição do evento, deverão ser encaminhadas pelo empreendedor, sem edição, no prazo máximo de 15 dias, ao órgão ambiental licenciador, o qual anexará ao processo administrativo de licenciamento do empreendimento.

§2º O empreendedor deverá apresentar no mesmo prazo a comprovação de todo material de divulgação para autuação no processo.

Art. 24. No caso de haver solicitação formalizada de audiência pública, segundo o artigo 3º, respeitado o art. 5º, e na hipótese do órgão ambiental licenciador não realizá-la, a licença ambiental concedida não terá validade.

Art. 25. Todas as despesas necessárias com a divulgação, publicidade, organização e realização da Audiência Pública, serão de responsabilidade do empreendedor.

Art. 26. O órgão ambiental licenciador disponibilizará em sítio eletrônico, os seguintes dados:

I – edital de recebimento do EIA e RIMA;

II – edital de convocação de Audiência Pública;

III – o Relatório de Impacto Ambiental apresentado;

IV – licença Prévia na sua integralidade, após a sua emissão ou as justificativas, na hipótese do seu indeferimento, e

V licenças de instalação e de operação na sua integralidade.

Art. 27. A Reunião Técnica Informativa prevista na Resolução CONAMA nº 350/04 seguirá os procedimentos previstos nesta resolução, substituindo-se os termos “Estudo de Impacto Ambiental” por “Estudo Ambiental de Sísmica - EAS” e “Relatório de Impacto Ambiental” por “Relatório de Impacto Ambiental de Sísmica - RIAS”.

Art. 28. Fica revogada a Resolução CONAMA Nº 009, de 03 de dezembro de 1987.

Art. 29. Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

**MARINA SILVA**

Presidente

**Quadro comparativo entre Resolução 09/87, proposta oferecida pela ong GERC, proposta oficial que tramita na Câmara Técnica do Conama**

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p>RESOLUÇÃO CONAMA Nº 009, de 03 de dezembro de 1987</p> <p>O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições que lhe conferem o Inciso II, do Artigo 7º, do Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, e tendo em vista o disposto na RESOLUÇÃO CONAMA N.º 001, de 23 de janeiro de 1986, RESOLVE:</p> | <p>O CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – CONAMA, no uso das atribuições que lhe são conferidas no art. 8º, inc. I da Lei nº 6.938, de 31-08-1981,</p> <p>Parecer encaminhado pela entidade ambientalista da região nordeste Grupo Ecológico Rio das Contas - GERC- GERC, referente ao pedido de vistas concedido durante a 33ª CTAJ De Salvador para Brasília, em 06 de junho de 2007.</p> <p><b>RUBENS N. SAMPAIO</b></p>   | <p>MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE<br/>CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA<br/>PROPOSTA DE RESOLUÇÃO<br/>VERSÃO LIMPA<br/>Procedência: 21ª Reunião da CT de Controle e Qualidade Ambiental<br/>Data: 25 e 26 de outubro de 2006<br/>Processo nº 02000.000631/2001-43<br/>Assunto: AUDIÊNCIAS PÚBLICAS<br/><i>Dispõe sobre Audiências Públicas.</i><br/>O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições e competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentadas pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno:</p>  |
| <p>Art. 1º - A Audiência Pública referida na RESOLUÇÃO CONAMA N.º 001/86, tem por <b>finalidade</b> expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.</p>   | <p>Art. 1º - Audiência Pública, como tratada nesta Resolução, <b>[definição de A. P.]</b> é a reunião destinada a expor à comunidade interessada os dados e informações relevantes sobre empreendimentos, obras, atividades, planos, projetos e programas, efetiva ou potencialmente causadores de significativa degradação ambiental, embasados em Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu correspondente Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) com o fito de dirimir dúvidas e recolher críticas e sugestões sobre o objeto da audiência, com vistas a subsidiar a decisão do órgão ambiental licenciador.</p> <p>Art. 2º - O órgão licenciador, de ofício, ou por provocação das pessoas, entidades ou instituições arroladas nos incisos I a IV do art. 4º, poderá determinar a realização de Audiências Públicas, para os fins previstos no artigo anterior,</p> | <p>Art. 1º <b>[definição da norma]</b><br/>Estabelecer procedimentos para a realização de audiências públicas no âmbito do licenciamento ambiental de obras, empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, a serem licenciados com base em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA e RIMA.</p> <p>Art. 2º A Audiência Pública destina-se a:<b>[finalidade das AP]</b><br/>I - expor à comunidade as informações acerca das características de projeto, sobre o diagnóstico ambiental elaborado, a extensão e magnitude dos impactos ambientais, bem como quanto às medidas mitigadoras e compensatórias e programas ambientais propostos, dos empreendimentos e atividades em processo de licenciamento ambiental.<br/>II - recolher das comunidades interessadas ou afetadas pelo empreendimento, sugestões,</p> |

|   |  |   |
|---|--|---|
|   | <p>também em casos que prescindam da apresentação de EIA-RIMA .</p> <p>Parágrafo único – As audiências referidas no “caput” deste artigo, no que couber, e segundo o critério do órgão licenciador, observarão os procedimentos atinentes às audiências para discussão de projetos dependentes de EIA-RIMA.</p> <p>Art. 3º - O órgão ambiental competente anunciará, através do Diário Oficial, em jornal de grande circulação nacional, regional, ou local - conforme o caso; em emissoras de rádio e televisão de grande audiência; e em seu sítio na rede mundial de computadores o recebimento do EIA-RIMA, bem como o local e horário de sua disponibilização ao conhecimento dos interessados, fixando-lhes, em edital, o prazo mínimo de 40 (quarenta) dias úteis, para requerer a realização da audiência prevista no art. 1º desta Resolução.</p> <p>Parágrafo único - Desde o início do prazo previsto no “caput” deste artigo, o inteiro teor do EIA-RIMA será divulgado no sítio do órgão ambiental na rede mundial de computadores; e dois de seus exemplares estarão disponíveis, na sede do órgão ambiental, em seu horário normal de expediente, para consulta dos interessados, franqueada a extração de cópias, a expensas dos mesmos.</p> | <p>críticas e comentários que serão levados em consideração no processo de licenciamento ambiental.</p>                       |
| <p>Art. 2º - Sempre que julgar</p> <p><b>[1]</b> necessário, ou</p> | <p>Art. 4º - A Audiência Pública será convocada pelo órgão ambiental, por iniciativa própria <b>[1]</b>, ou ainda, por</p>   | <p>Art. 3º O Órgão Licenciador, sempre que julgar necessário <b>[1]</b>, promoverá a realização de audiência pública para</p> |

|   |   |   |
|---|---|---|
| <p>quando for</p> <p><b>[2]</b> solicitado por entidade civil,</p> <p><b>[3]</b> pelo Ministério Público,</p> <p><b>[4]</b> ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos,</p> <p>o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.</p> <p>Ver Art. 2º, § 3º -&gt;</p> | <p>provocação :</p> <p>I – do Poder Público; <b>[s/ corresp]</b></p> <p>II – do Ministério Público; <b>[3]</b></p> <p>III – de entidade civil, formalmente constituída, há mais de um ano, e que tenha por finalidade principal a defesa de interesse ambiental; <b>[2]</b></p> <p>IV – de grupo de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, devidamente identificados, com menção dos endereços e dos números dos títulos e respectivas zonas eleitorais, indicando-se o representante do grupo, para a finalidade prevista no parágrafo seguinte. <b>[4]</b></p> <p>Parágrafo único - O órgão ambiental, em correspondência registrada, enviará resposta às pessoas, entidades e instituições referidas nos incisos I a IV deste artigo, sendo que, em tais casos, a não convocação da Audiência Pública, implicará na invalidade da licença eventualmente concedida.</p> | <p>apresentação e debate das características do objeto em licenciamento ambiental, ou quando solicitada:</p> <p>I - por Órgãos Públicos da administração direta e indireta do Poder Público Federal; <b>[s/ corresp]</b></p> <p>II - pelo Governo do Estado ou de Município impactado pelo empreendimento; <b>[s/ corresp]</b></p> <p>III - pelo Ministério Público Federal ou Estadual; <b>[3]</b></p> <p>IV - por entidade civil com atuação na área de influência do empreendimento, formalmente constituída há mais de um ano e que tenha por finalidade principal a defesa de interesse ambiental, social, cultural ou sanitário; <b>[2]</b></p> <p>V - por grupo de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, que tenham residência na área de influência da obra, empreendimento ou atividade em licenciamento, com indicação do representante no respectivo requerimento. <b>[4]</b></p> |
|   | <p>Art. 5º - A Audiência Pública será realizada, no mínimo, em 30 (trinta) dias, a contar do término do prazo estabelecido no “caput” do art. 3º.</p> <p>Art. 6º - O edital de convocação da Audiência Pública contará com a mesma divulgação prescrita no art. 3º e será iniciada com antecedência mínima de 20 (vinte) dias da data de realização da audiência, devendo apresentar, no mínimo, o seguinte conteúdo:</p> <p>I – Indicação e localização do</p>   |   |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p>empreendimento, ou atividade, a serem apreciados na audiência;</p> <p>II – Nome ou denominação social do empreendedor;</p> <p>III – Locais e horários em que o RIMA estará disponível ao conhecimento dos interessados;</p> <p>IV – Data, horário e local de realização da audiência .</p> <p>Parágrafo único - A divulgação da Audiência Pública nos veículos de comunicação referidos no “caput” do art.3º incluirá as informações contidas nos incisos I a IV deste artigo e se fará, no mínimo, em 3 (três) inserções de suas programações, em condições que permitam privilegiadamente o conhecimento dos interessados.</p> |  |
| <p>§ 1º - O Órgão de Meio Ambiente, a partir da data do recebimento do RIMA, fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública.</p> <p>§ 2º - No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade.</p> <p>§ 3º - Após este prazo, a convocação será feita pelo Órgão Licenciador, através de correspondência registrada aos solicitantes e da divulgação em órgãos da imprensa local.</p> | <p>Art. 7º - A Audiência Pública será realizada no município, onde forem efetivados os projetos que originaram sua convocação; e, quando for o caso, nos demais, onde puderem provocar significativa degradação ambiental.</p> <p>Art. 8º - O local de realização da audiência deverá contar com infra-estrutura, que garanta aos participantes segurança e bem estar, inclusive pela capacidade condizente com a importância e complexidade do projeto, em licenciamento, e pela expectativa de público afluyente .</p> <p>§ 1º - O local escolhido para a audiência deverá ainda ser de fácil acesso público, próximo</p>         | <p>Art. 4º O órgão ambiental licenciador depois de verificada a conformidade do Estudo de Impacto Ambiental e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental, quanto à sua abrangência, deverá fixar em edital, a ser publicado no Diário Oficial e na rede mundial de computadores, a comunicação do recebimento do EIA e RIMA, os locais de disponibilização dos estudos para consulta pública e abertura do prazo para solicitação de audiência, que será de no mínimo de 45 dias. Parágrafo único. O RIMA deverá ser disponibilizado na rede mundial de computadores.</p> <p>Art.5º Havendo a definição de realização de audiência pública nos termos do art. 3º, o órgão ambiental licenciador definirá o(s) município(s) onde será(ão) realizada(s) a(s) audiência(s) pública(s) de acordo com os seguintes critérios:<br/>I - serão realizadas preferencialmente nos municípios</p> |

|  |   |   |
|--|---|---|
| <p>§ 4º - A audiência pública deverá ocorrer em local acessível aos interessados.</p> <p>§ 5º - Em função da localização geográfica dos solicitantes, e da complexidade do tema, poderá haver mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto de respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA.</p> | <p>às comunidades afetáveis pelo projeto, e servido de transporte público regular e convencional.</p> <p>§ 2º - Quando não houver rede de transporte convencional para o deslocamento das comunidades interessadas até ao local da audiência, o empreendedor providenciará e custeará esse deslocamento, de sorte a permitir a presença dos interessados antes do início da audiência e seu retorno, logo após o término da mesma.</p> <p>§ 3º - O empreendedor disponibilizará suficientes e adequados equipamentos de informática e áudio-visual, material de escritório e pessoal de apoio, para garantia do bom andamento dos trabalhos da audiência.</p> | <p>onde serão localizados as obras, empreendimentos ou atividades em licenciamento, com prioridade aos Municípios em que os impactos ambientais forem de maior magnitude;</p> <p>II – quando do licenciamento no âmbito federal, o IBAMA poderá realizar,—audiências públicas nas capitais dos estados atingidos, além dos locais previstos no inciso I;</p> <p>III quando do licenciamento no âmbito municipal o órgão ambiental licenciador poderá convocar as audiências públicas necessárias para atender as áreas direta e indiretamente afetadas pelo empreendimento.</p> <p>Art. 6º Após a definição do(s) município(s) onde será realizada a audiência, o órgão ambiental licenciador aprovará o local da audiência pública indicado pelo empreendedor, analisando os seguintes critérios:</p> <p>I – o local da audiência pública deverá contar com condições adequadas de infra-estrutura, assegurando o conforto e o bem-estar dos participantes;</p> <p>II – o local deverá ser de acesso público e em locais próximos às comunidades afetadas pelo empreendimento;</p> <p>III – o local deverá contar com condições de segurança aos participantes;</p> <p>IV – o empreendedor indicará a infra-estrutura disponibilizada para a realização da Audiência Pública, quanto aos equipamentos de áudio-visual e informática, material de escritório disponível e pessoal de apoio;</p> <p>V – o local proposto deverá ter capacidade condizente com a importância e complexidade do projeto em licenciamento e perspectiva de público participante;</p> <p>VI – o local deverá ser servido por transporte público de passageiros, que possibilite o deslocamento do público interessado ou, quando não houver, o empreendedor deverá providenciar transporte para as comunidades da área de influência</p> |
|--|---|---|

|  |                              |   |
|--|------------------------------|---|
|  |                              | do empreendimento.  |
|  | Ver Art. 10, <i>in medio</i> | <p>Art. 7º Com no mínimo 45 dias de antecedência da data de realização da audiência o órgão ambiental licenciador deverá convocá-la por meio de edital, a ser publicado no Diário Oficial e na rede mundial de computadores, do qual deverão constar as seguintes informações:</p> <p>I - nome e localização do objeto em licenciamento e identificação do empreendedor;</p> <p>II - locais onde o RIMA ou Estudos Ambientais estarão disponibilizados aos interessados;</p> <p>III - a data, o horário e o local de realização da audiência.</p> <p>Parágrafo único. A Audiência Pública será realizada em data estipulada pelo Órgão Licenciador, priorizando horários que propiciem uma maior participação popular.</p> <p>Art 8º O empreendedor será responsável pela divulgação e publicidade da Audiência Pública, as quais deverão iniciar-se com antecedência mínima de 15 dias da data prevista.</p> <p>Art. 9º O empreendedor deverá encaminhar para análise e aprovação do órgão ambiental licenciador o plano de comunicação contendo as ações de divulgação e publicidade da Audiência Pública, seguindo no mínimo as seguintes diretrizes:</p> <p>I – utilização preferencial de meios de comunicação, como faixas e cartazes em lugares públicos e de grande visibilidade, distribuição de folhetos ou informativos, entre outros;</p> <p>II – divulgação, com um mínimo de 3 inserções, em horário de grande audiência em rádio local;</p> <p>III divulgação de no mínimo 3 inserções em jornal de grande circulação local ou estadual;</p> <p>IV – em municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, a divulgação deverá ser realizada também por meio de informativo divulgado em emissoras de televisão, com um mínimo de 3</p> |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | <p>inserções em horário de grande audiência;</p> <p>V – em regiões onde a população diretamente afetada tenha difícil acesso aos meios citados anteriormente, o empreendedor deverá prever a realização de ações de divulgação direta à população.</p> <p>Parágrafo único Nos meios de comunicação e nos materiais utilizados, deverão constar, no mínimo: o nome, localização e tipo do empreendimento em licenciamento, nome do empreendedor, a data, o horário e o local da Audiência Pública.</p> <p>Art. 10. É facultado ao órgão ambiental licenciador a requisição do material de audiovisual e impresso a ser apresentado pelo empreendedor durante a Audiência Pública, para análise de seu conteúdo, quanto à clareza, objetividade, acessibilidade e entendimento pela população interessada.</p> <p>Art. 11. O órgão ambiental licenciador deverá convidar oficialmente os órgãos públicos interessados no processo de licenciamento para participação na Audiência Pública, sendo, no mínimo, enviado convite às representações do IBAMA no Estado afetado, aos Órgãos e respectivos conselhos de Meio Ambiente, ao Ministério Público e quando couber ao INCRA, à FUNAI, ao IPHAN, à Fundação Palmares e às Agências Reguladoras Governamentais pertinentes.</p> <p>§ 1º Quando a audiência pública for convocada pelo órgão federal também deverão ser convidados os órgãos estaduais de meio ambiente e as prefeituras envolvidas.</p> <p>§ 2º Quando a audiência pública for convocada por órgão estadual de meio ambiente também deverão ser convidadas as prefeituras envolvidas.</p> <p>§ 3º Quando a audiência pública for convocada por órgão municipal</p> |
|--|--|---|

|  |   |  |
|--|---|--|
|  |   | <p>deverá ser convidado o órgão estadual de meio ambiente e respectivo conselho.</p> <p>Art.12. Nas audiências públicas deverá ser assegurada a livre participação de pessoas físicas ou jurídicas interessadas.</p>   |
| <p>Art. 3º - A audiência pública será dirigida pelo representante do Órgão Licenciador que, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo RIMA, abrirá as discussões com os interessados presentes.</p> | <p>Art. 9º - A Audiência Pública será presidida por representante do órgão ambiental competente, assessorado por secretário, os quais adotarão as providências necessárias ao andamento satisfatório dos trabalhos, inclusive pelo registro, em livro próprio, dos participantes da reunião, com a respectiva qualificação, e pelo controle das inscrições e falas dos mesmos, além da elaboração de ata sucinta e da gravação integral dos trabalhos da audiência.</p> <p>§ 1º - O Presidente da audiência, após sucinto anúncio de sua finalidade e das normas que a regularão, convidará o coordenador da equipe responsável pela elaboração do EIA-RIMA para proceder a exposição do empreendimento, com base no mesmo EIA-RIMA.</p> <p>§ 2º - A exposição referida no parágrafo anterior utilizará linguagem objetiva e de fácil entendimento ao público em geral, e fará a descrição do projeto proposto e de seu correspondente diagnóstico ambiental, declinando a extensão e magnitude dos impactos positivos e negativos do empreendimento e respectivas medidas mitigadoras e compensatórias, ou programas ambientais propostos, bem como seus efeitos sinérgicos e cumulativos e conclusões finais.</p> | <p>Art. 13. A Audiência Pública será constituída por uma Mesa-Diretora e um plenário.</p> <p>§1º A Mesa Diretora será composta pelo Presidente, pelo Secretário Executivo, ambos indicados pelo órgão ambiental licenciador, por um representante do empreendedor e, a convite do presidente da mesa, por autoridades presentes.</p> <p>§2º A Audiência será presidida e coordenada pelo Órgão Ambiental Licenciador, que mediará os debates</p> |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | <p>§ 3º - O Presidente da audiência, após a exposição do projeto, anunciará aos participantes a abertura de prazo de 20 (vinte) minutos, para inscrições com vistas à discussão do empreendimento, garantindo aos interessados conhecerem a respectiva ordem de inscrição.</p> <p>§ 4º - É assegurada a manifestação oral sobre o empreendimento, que terá duração arbitrada pelo Plenário, a partir de proposta da Mesa, sendo que as manifestações escritas serão apresentadas segundo o formulário constante do Anexo I desta Resolução.</p> <p>§ 5º - O tempo destinado às manifestações dos participantes será, no mínimo, igual ao reservado à exposição do empreendimento, salvo se não houver interessados no exercício dessa franquia.</p> <p>§ 6º - É assegurado a qualquer participante a entrega ao Secretário da audiência, sob recibo, de documentos relacionados ao empreendimento, em discussão.</p> |   |
|  |  | <p>Art. 14. Caberá ao presidente da mesa diretora informar à Plenária os procedimentos da audiência pública, que deverão garantir, no mínimo:</p> <p>I – exposição pelo órgão ambiental licenciador sobre o funcionamento da audiência e seus possíveis desdobramentos;</p> <p>II - apresentação do projeto pelo empreendedor;</p> <p>III – exposição da equipe multidisciplinar responsável pelos estudos ambientais;</p> <p>IV – manifestação da plenária com</p> |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <p>críticas e sugestões, e<br/>V – forma de debate.</p> <p>§1º Será previsto no mínimo 50% do tempo da audiência para a manifestação da plenária bem como aos debates que forem necessários, assegurando-se o pleno conhecimento da ordem dos inscritos;</p> <p>Art. 15. No local de audiência deverá haver uma lista de presença na qual constará nome completo, número do documento de identidade, telefone, e-mail e instituição que representa, que deverá ser anexada ao processo de licenciamento.</p> <p>Art. 16. O empreendedor deverá disponibilizar aos presentes no recinto da Audiência, para livre consulta, pelo menos dois exemplares do RIMA.</p> <p>Art. 17. O empreendedor fixará em mural no recinto da Audiência Pública, em locais distintos e de fácil visualização, pelo menos duas cópias do inteiro teor dos procedimentos referidos no art. 18, para conhecimento dos presentes.</p> <p>Art. 18. Na audiência pública, a equipe responsável pela apresentação do Estudo de Impacto Ambiental deverá utilizar linguagem clara e objetiva, de fácil entendimento e acessível ao público em geral, priorizando a apresentação dos seguintes assuntos:<br/>I – descrição do projeto proposto;<br/>II – síntese dos resultados do Diagnóstico Ambiental, com o auxílio de mapas, gráficos, ilustrações e fotografias, animações, vídeos e demais formas de comunicação audiovisuais;<br/>III – identificação e descrição dos impactos ambientais da obra, empreendimento ou atividade, destacando aqueles de maior relevância na área de influência direta e indireta e qualificando-os quanto à possibilidade de reversão e mitigação;</p> |
|--|--|--|

|  |   |  |
|--|---|--|
|  |   | <p>IV – apresentação das principais medidas mitigadoras e compensatórias propostas, bem como dos programas ambientais;</p> <p>V – análise integrada e conclusões finais.</p> <p>Art. 19. Os questionamentos que não forem possíveis de serem atendidos durante a Audiência Pública, terão um prazo de até 30 trinta dias para serem respondidos aos interessados, devendo os mesmos serem incluídos no processo de licenciamento ambiental.</p> <p>Art. 20. Após a realização da audiência pública será concedido um prazo de até 15 (quinze) dias para o encaminhamento de manifestações decorrentes da audiência ao órgão ambiental licenciador.</p> |
| <p>Art 4º - Ao final de cada audiência pública será lavrada uma ata sucinta.</p> <p>Parágrafo Único -Serão anexadas à ata, todos os documentos escritos e assinados que forem entregues ao presidente dos trabalhos durante a seção.</p> | <p>§ 7º - A ata da audiência, a ser lavrada até 5 (cinco) dias úteis após sua realização, será subscrita por seu Presidente e Secretário, pelo empreendedor ou seu representante e por uma comissão de 5(cinco) pessoas presentes à audiência, escolhidas pelos demais.</p>                   | <p>Art. 21. Concomitantemente à realização da Audiência Pública, será lavrada a correspondente Ata sucinta, que deverá ser assinada pelo Presidente e pelo Secretário, passando a ser parte integrante do processo administrativo correspondente.</p>  |
|  | <p>§ 8º - A Mesa da audiência manterá, para a livre consulta dos interessados, pelo menos, dois exemplares do RIMA e providenciará a afixação, em locais distintos do recinto da reunião, de duas cópias dos procedimentos previstos nos parágrafos anteriores e no “caput” deste artigo.</p> |  |
|  |   | <p>Art. 22. O encerramento será realizado pelo Presidente da Mesa Diretora, que declarará a validade da audiência pública.</p> <p>Art. 23. Todos os documentos apresentados à Mesa Diretora, com identificação do autor e</p>  |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  |   | <p>devidamente assinados, serão recebidos e juntados ao processo administrativo de licenciamento ambiental do empreendimento, devendo ser citado o seu recebimento no decorrer da Audiência Pública.</p> <p>§1º A gravação de áudio e vídeo da Audiência Pública, bem como transcrição do evento, deverão ser encaminhadas pelo empreendedor, sem edição, no prazo máximo de 15 dias, ao órgão ambiental licenciador, o qual anexará ao processo administrativo de licenciamento do empreendimento.</p> <p>§2º O empreendedor deverá apresentar no mesmo prazo a comprovação de todo material de divulgação para autuação no processo.</p> |
| <p>Ver §2º do artigo 1º<br/> “§ 2º - No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade”.</p>               |   | <p>Art 24. No caso de haver solicitação formalizada de audiência pública, segundo o artigo 3º, respeitado o art. 5º, e na hipótese do órgão ambiental licenciador não realizá-la, a licença ambiental concedida não terá validade.</p>   |
| <p>Art. 5º - A ata da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos, servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.</p> | <p>Art. 10º - Todos os documentos encaminhados à Mesa da audiência pelos participantes, bem como as respectivas ata e fita de gravação, e ainda a comprovação, a cargo do empreendedor, alusiva à sua divulgação pública, deverão ser anexados ao processo de licenciamento e serão individual e explicitamente contemplados no Parecer Técnico, que subsidiar a decisão final do ente licenciador sobre o empreendimento, cuja fundamentação contemplará também esses subsídios.</p> |  |
|  | <p>Art. 11 - Quando se fizer necessário, o Presidente suspenderá a audiência, designando, desde logo, dia, hora e local para sua complementação</p>   |  |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  | <p>Art. 12 - No caso de ser deliberada a realização de estudos complementares ao EIA-RIMA, para lhes suprir graves omissões, ou lhes corrigir dados relevantes, nova Audiência Pública será realizada, com observância de metade dos prazos fixados para a original.</p> <p>Art.13 – Até 15 (quinze) dias após a realização da audiência, os interessados poderão encaminhar ao órgão ambiental documentos e manifestações pertinentes com a licença pleiteada, que contarão com o mesmo tratamento previsto no art.10º .</p> <p>Art.14 – Todas as despesas necessárias à preparação, divulgação, organização e realização das Audiências Públicas serão de responsabilidade do empreendedor.</p> <p>Art. 15 – Além do previsto no art. 3º, seu &amp; 1º, no art. 6º e seus incisos, o órgão ambiental disponibilizará, em seu sítio eletrônico, com seu teor integral, as licenças que conceder, dependentes ou não de EIA-RIMA., explicitando as justificativas, na hipótese de indeferimento .</p> <p>Art. 16 – A Reunião Técnica Informativa prevista na Resolução CONAMA nº 350/04 seguirá os procedimentos previstos nesta resolução, substituindo-se as expressões “Estudo de Impacto ambiental” por “Estudo Ambiental de Sísmica” – EAS e “Relatório de Impacto Ambiental” por “Relatório de Impacto Ambiental de Sísmica – RIAS”.</p> | <p>Ver art. 25</p> <p>Ver art. 26</p> <p>Ver art. 27</p> |
|--|--|--|

|   |  |   |
|---|--|---|
|   |  | <p>Art. 25. Todas as despesas necessárias com a divulgação, publicidade, organização e realização da Audiência Pública, serão de responsabilidade do empreendedor.</p> <p>Art. 26. O órgão ambiental licenciador disponibilizará em sítio eletrônico, os seguintes dados:<br/> I – edital de recebimento do EIA e RIMA;<br/> II – edital de convocação de Audiência Pública;<br/> III – o Relatório de Impacto Ambiental apresentado;<br/> IV – licença Prévia na sua integralidade, após a sua emissão ou as justificativas, na hipótese do seu indeferimento, e<br/> V licenças de instalação e de operação na sua integralidade.</p> |
|   |  | <p>Art. 27. A Reunião Técnica Informativa prevista na Resolução CONAMA nº 350/04 seguirá os procedimentos previstos nesta resolução, substituindo-se os termos “Estudo de Impacto Ambiental” por “Estudo Ambiental de Sísmica - EAS” e “Relatório de Impacto Ambiental” por “Relatório de Impacto Ambiental de Sísmica - RIAS”.</p>   |
| <p>Art. 6º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.</p> | <p>Art. 17 – Esta Resolução entrará em vigor, na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente a Resolução CONAMA nº 009, de 03-12-1987 .</p> | <p>Art. 28. Fica revogada a Resolução CONAMA Nº 009, de 03 de dezembro de 1987</p> <p>Art. 29. Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.</p> <p>MARINA SILVA<br/>Presidente</p>  |