

---

# A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

---

*Ivan Dutra Faria\**

## 1. Introdução

Este é um trabalho sobre as dificuldades existentes para a aplicação de alguns dos conceitos emanados da Constituição Federal de 1988. Centrado nas formas de participação da sociedade nos conflitos socioambientais, o presente estudo teve como ponto de partida o art. 225 do texto constitucional.

O art. 225 da Constituição garante a todos os brasileiros – inclusive àqueles que ainda nascerão – o direito a um ambiente equilibrado. Pensando ecologicamente, os Constituintes de 1988 estabeleceram os fundamentos do direito intergeracional a um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Ao Poder Público e à coletividade foi imposto o dever de defender e preservar esse equilíbrio para as gerações presentes e – de forma inovadora – para os nossos futuros descendentes.

O § 1º daquele dispositivo constitucional enumera as incumbências do Poder Público associadas à missão de garantir a efetividade desse direito, discriminadas nos sete incisos listados abaixo, com grifos nossos:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

**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;**

V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

**VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;**

---

\* IVAN DUTRA FARIA é Doutor em Política e Gestão Ambiental. É Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Meio Ambiente.

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Os incisos acima grifados constituem notável referência para empreender uma discussão acerca da relação entre os mandamentos da Carta e a participação da sociedade nos processos de tomada de decisão nos conflitos socioambientais. Desse modo, preferencialmente sobre eles está o foco do presente trabalho.

A exigência legal da elaboração prévia de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do ambiente será analisada aqui por intermédio de dois aspectos: o processo de elaboração desse estudo e as formas utilizadas para torná-los públicos.

Por seu turno, o § 1º, VI, do art. 225 da Constituição Federal estimula uma abordagem crítica relacionada com outros dois aspectos: a exigência de processos de educação ambiental em todos os níveis de ensino e as formas utilizadas para conscientizar a sociedade da importância de se preservar o ambiente natural.

Esta introdução não deve ser concluída sem que sejam enfatizadas a amplitude e a complexidade de uma análise crítica das conseqüências da aplicação de qualquer dos dispositivos constitucionais sobre o cotidiano dos cidadãos brasileiros.

Também é importante lembrar que, considerada a dimensão ambiental no processo de desenvolvimento de um país, as questões a serem enfrentadas nesse tipo de análise revelam-se interdisciplinares e com significativo grau de subjetividade.

Nesse contexto, este artigo não poderia resultar de propósitos demasiadamente ambiciosos. Seu objetivo principal é realçar alguns dos muitos e intrincados aspectos dos conflitos socioambientais no País, à luz dos preceitos constitucionais.

## **2. O processo de licenciamento ambiental e a “conscientização pública para a preservação do meio ambiente” no Brasil**

O licenciamento ambiental é composto por um conjunto de procedimentos administrativos. Por intermédio deles, o órgão ambiental competente autoriza a localização, a instalação, a ampliação e a operação de empreendimentos e atividades que demandam recursos ambientais em determinada escala. Para justificar a obrigatoriedade do

licenciamento, essas ações devem ser consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de impacto sobre o ambiente<sup>1</sup>.

O licenciamento ambiental impõe uma avaliação dos impactos ambientais de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Essa avaliação constitui, juntamente com o próprio licenciamento, um par de instrumentos essenciais para a execução da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)<sup>2</sup>.

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é um instrumento voltado para a tarefa de fornecer informação de qualidade aos tomadores de decisão em processos de desenvolvimento de âmbito nacional, regional ou local. É, portanto, uma análise sistemática das possíveis conseqüências sociais, ambientais, econômicas, culturais e institucionais de uma ação de intervenção sobre o ambiente.

No Brasil, a AIA é matéria constitucional, uma vez que é prevista no art. 225, § 1º, IV, da Constituição. Conforme assinalado na introdução deste artigo, a Carta determina a prévia realização do Estudo de Impacto ambiental (EIA) para a instalação, no País, de obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente.

As origens históricas da AIA podem ser situadas no Ato da Política Nacional para o Meio Ambiente (NEPA)<sup>3</sup>, aprovado pelo congresso estadunidense no final da década de 1960, cujo objetivo principal era a definição das linhas gerais de uma política nacional de meio ambiente. A partir de então, diversos países adotaram o processo de AIA como procedimento padrão para incorporar as questões socioambientais nas atividades de planejamento e de tomada de decisão<sup>4</sup>.

No início da década de 1980, no âmbito da Lei nº 6.938, de 1981, foi instituído o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão responsável pelo estabelecimento de normas e critérios para o licenciamento ambiental. O Conama é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Esse conselho é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente (MMA) e sua Secretaria Executiva é exercida pelo

---

<sup>1</sup> O art. 1º, I, da Resolução CONAMA nº 237, de 1997, define o licenciamento ambiental. Trata-se de procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

<sup>2</sup> A Lei nº 6.938, de 1981, prevê, além do Licenciamento Ambiental e da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), outros instrumentos complementares.

<sup>3</sup> The National Environmental Policy Act (NEPA). Foi a primeira norma legal a estabelecer as ligações entre o processo de tomada de decisão e a necessidade da manutenção da qualidade ambiental de uma forma ampla e ordenada. A regulamentação estadunidense operacionalizou a AIA na forma de uma Declaração de Impacto Ambiental ou *Environmental Impact Statement* (EIS).

<sup>4</sup> Nesse contexto, a normalização brasileira sobre AIA foi efetivamente iniciada com a Usina Hidrelétrica de Sobradinho, primeiro empreendimento a ter uma avaliação dessa natureza, no ano de 1972.

Secretário-Executivo do MMA. As reuniões do Conama são públicas e abertas a toda a sociedade.

Considerando a necessidade de se estabelecerem definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes para o uso e implementação da AIA, o Conama publicou, em 23 de janeiro de 1986, a Resolução nº 001/86<sup>5</sup>. Essa norma condiciona o licenciamento ambiental de determinadas atividades modificadoras do ambiente à elaboração de EIA e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Note-se que a Carta – mais precisamente em seu art. 225, § 1º, IV – recepcionou o conceito de AIA.

Tanto o EIA quanto o Rima, por princípio, devem ser considerados documentos de caráter não-sigiloso, respeitado o sigilo industrial. A publicidade desses documentos deve ser feita por intermédio de audiências públicas, eventos regulamentados, inicialmente em 3 de dezembro de 1987, pela Resolução Conama nº 009/87. Segundo essa norma, o EIA e o Rima devem estar disponíveis nos centros de documentação e bibliotecas dos órgãos de meio ambiente, no intuito de viabilizar a participação da sociedade no processo de discussão sobre o impacto ambiental de projetos.

A prática do licenciamento ambiental no País evidenciou a necessidade de revisão dos procedimentos e critérios utilizados. Nesse sentido, a publicação da Resolução Conama nº 237/97, de 19 de dezembro de 1997, trouxe, em normas gerais, a regulamentação das competências – para o licenciamento nas esferas federal, estadual e distrital – e as etapas desse processo, entre outros fatores a serem observados pelos empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental.

Essa norma, apesar de infralegal, conferiu competência ao órgão licenciador para a definição de outros estudos associados ao processo de licenciamento, se verificado que o empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação ambiental<sup>6</sup>.

O licenciamento ambiental prevê – como um de seus fundamentos e como parte do processo – a participação social na tomada de decisão, por meio da realização das Audiências Públicas. A obrigação de realizá-las é compartilhada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) com os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMA), todos eles partes integrantes do Sisnama. O Ibama atua, principalmente,

---

<sup>5</sup> Neste texto, especificamente para as resoluções do Conama, será adotada a referência usualmente utilizada no setor ambiental (Resolução Conama nº xxx/xx), para melhor identificação da norma pelo leitor.

<sup>6</sup> Posteriormente, a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, elevou à condição de crime as condutas lesivas ao meio ambiente, provenientes da não-observância da regulamentação relacionada com o licenciamento ambiental.

no licenciamento de grandes projetos de infra-estrutura, que envolvam impactos em mais de um estado, bem como nas atividades do setor de petróleo e gás na plataforma continental<sup>7</sup>.

Histórica e conceitualmente, o licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos constitui um interessante objeto de análise, especialmente quando se deseja discutir a participação da sociedade no processo. Seus conflitos possuem grande ressonância nos meios de comunicação e a maioria dos futuros empreendimentos está situada na Amazônia. Os projetos hidrelétricos brasileiros apresentam características que estimulam tomá-los como referência para analisar esse tipo de conflito – desde que, evidentemente, não se tome a parte pelo todo.

O Escritório do Banco Mundial (BIRD) no Brasil publicou um documento, denominado Estudo Econômico e Setorial para a Região da América Latina e Caribe, a respeito das principais questões envolvendo o licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil<sup>8</sup>.

Apropriadamente, os autores do estudo ressaltam que uma comparação direta com processos de licenciamento em outros países não é integralmente possível. Evidentemente, regras específicas como essas são, em geral, bem distintas entre países, considerando-se os aspectos históricos, institucionais e a tradição jurídica de cada um. Conforme esperado por aqueles que possuem proximidade com o tema, os autores constataram que a maioria dos problemas associados ao licenciamento ambiental no Brasil ocorre na fase de obtenção da Licença Prévia (LP).

Ao examinar os aspectos legais e regulatórios do licenciamento ambiental, levando em conta as atualizações legislativas ocorridas até 31 de agosto de 2007<sup>9</sup>, aquele estudo considera ser o Brasil um dos poucos países, se não o único, a ter um processo constituído de três fases<sup>10</sup>, com procedimentos específicos e distintos para a concessão das licenças em diferentes

---

<sup>7</sup> A Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) é o órgão do Ibama responsável pela execução do licenciamento em nível federal.

<sup>8</sup> Relatório No. 40995-BR Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: *Uma Contribuição para o Debate* (Em Três Volumes) Volume I: Relatório Síntese de 28 de Março de 2008. Em fase de edição final e sujeito a modificações. O estudo foi organizado nos seguintes volumes: Relatório Síntese, Relatório Principal e Anexos Técnicos. Os dois últimos poderão ser acessados em sítio a ser determinado, podendo também ser solicitados via e-mail a [aninio@worldbank.org](mailto:aninio@worldbank.org). Para a elaboração desse documento, o Banco Mundial contou com a colaboração de técnicos dos setores relacionados com o tema, bem como a colaboração de órgãos governamentais e organizações não-governamentais.

<sup>9</sup> O estudo desenvolvido pelo Banco Mundial teve a sua metodologia e a suas propostas discutidas previamente com o MMA e com os demais parceiros, em reuniões conjuntas e setoriais. Nessas ocasiões, o MMA posicionou-se favoravelmente acerca de alguns temas propostos e contrariamente acerca de outros.

<sup>10</sup> O Poder Público, no exercício de sua competência de controle e ao longo do processo de licenciamento ambiental, expede as seguintes licenças:

estágios. Desse modo, o formato contribuiria para a transferência, a recorrência ou a recriação de conflitos. A partir daí, o alto grau de incerteza geraria grandes atrasos, com custos de transação igualmente elevados <sup>11</sup>.

O licenciamento ambiental é um processo que, no Brasil, cria conflitos adicionais e exacerba o conflito central. Ao contrário do desejado, o processo não evidencia instâncias de mediação e, como consequência, é crescente o número de parcelas da sociedade que consideram haver um “travamento” provocado por um excesso de regulação ambiental no país.

Os conflitos de competência para o licenciamento ambiental deságuam no Judiciário e são agravados pela ausência ou indefinição de regras. Isso vem tornando comum a obrigatoriedade de os empreendedores terem que atender a demandas não necessariamente associadas aos impactos socioambientais – previstos ou já provocados pelo empreendimento licenciado.

Uma parcela bastante significativa dessas tensões e indefinições pode ser creditada à forma de atuação do Ministério Público (MP). Em uma posição ímpar e privilegiada, o MP atua nos conflitos socioambientais respaldado pela Constituição Federal de 1988, que lhe garantiu a obtenção dos meios e condições funcionais, materiais e técnicas que levaram muitos membros da instituição a ocupar um polêmico papel de protagonista nos processos de licenciamento ambiental<sup>12</sup>. Embora o MP seja um ator relevante nesses processos, a rigor, os

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

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

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

<sup>11</sup> Nesse ponto, cabe ressaltar o contexto em que o referido estudo foi iniciado, no que se refere ao processo de licenciamento ambiental. Trata-se de um período marcado por muita polêmica em torno de um possível “travamento ambiental” do desenvolvimento brasileiro. A proposta de elaboração do estudo apresentada pelo Banco Mundial se situa em um momento de turbulência – o biênio 2004/2005 – ao longo do qual o desempenho do Ibama, no que tange ao licenciamento ambiental, foi intensamente questionado.

<sup>12</sup> Segundo o documento do BIRD, os dados fornecidos pelas entidades entrevistadas ao longo do trabalho, inclusive membros do próprio MP, no âmbito federal e no do Estado de São Paulo, indicam que os promotores ou procuradores daquela instituição “têm um amplo poder para exercer influência sobre questões que não estão direta ou explicitamente sob a competência legal ou técnica do MP”. Dentre essas questões, o documento destaca:

- a definição da matriz energética nacional;
- a organização territorial do sistema de geração de energia;
- o estabelecimento de critérios e metas de desenvolvimento econômico regional e a estruturação para atendimento dessas demandas;
- o estabelecimento de prioridades de interesses econômicos e ambientais;
- a valoração ou não dos impactos dele decorrentes.

amplios recursos e poderes de que dispõe têm sido utilizados, com frequência, de forma tal que o resultado comumente obtido é a radicalização dos embates<sup>13</sup>.

A análise de impactos ambientais traz, inevitavelmente, algum grau de subjetividade ao processo. Além disso, os órgãos licenciadores vêm evidenciando insuficiência de recursos humanos e financeiros, com reflexos evidentes sobre o licenciamento. Assim, o processo de elaboração dos Termos de Referência (TR)<sup>14</sup> e a análise dos EIA e Rima podem não ocorrer dentro de prazos razoáveis.

Outro aspecto do licenciamento que pode ser apontado como causa de tensão no processo é o fato de as equipes multidisciplinares elaboradoras dos estudos – EIA e Rima – serem contratadas pelo empreendedor<sup>15</sup>. A rigor, equipes dessa natureza se dedicam a justificar o empreendimento e não a determinar a sua viabilidade socioambiental, uma vez que a dependência financeira compromete a sua independência técnica e científica. Fatos como esses costumam estar na origem de estudos ambientais incompletos ou de baixa qualidade, gerando a necessidade de complementações – que, muitas vezes, não são realizadas em prazo razoável.

É importante assinalar que no Brasil – e, de modo análogo, na grande maioria dos países – os processos de licenciamento ambiental são baseados nos respectivos EIA. Como regra geral, para cada projeto há um licenciamento específico. A experiência tem demonstrado não ser esse o melhor caminho, especialmente para processos de tomada de decisões com grandes impactos socioambientais. Esse instrumento tem baixo potencial para a prevenção e mediação de conflitos, por ser acionado apenas na fase de projetos, momento em que muitas decisões já foram tomadas – e muitos recursos investidos<sup>16</sup>.

Outros aspectos do licenciamento ambiental no Brasil dizem respeito à informação e à linguagem utilizada para transmiti-la. A informação tratada e decodificada, pré-requisito para

---

<sup>13</sup> Segundo o relatório do Banco Mundial, essa situação não é encontrada no âmbito dos países examinados pelo estudo e, por isso, é um fator preponderante no cumprimento de prazos e previsibilidade do processo de licenciamento ambiental. Naquele estudo é apontado o fato, em outros países, de o procurador público não atuar da mesma forma – e, mesmo nos Estados Unidos, onde há um sistema de responsabilidade considerado como eficiente e eficaz, a situação é significativamente diferente.

<sup>14</sup> Também conhecido como TOR (Terms of Reference), trata-se de documento que especifica as características de um determinado trabalho a ser realizado, em geral sob a forma de consultoria contratada. No processo de licenciamento ambiental, o TR delinea o escopo do EIA.

<sup>15</sup> Como regra geral, são empresas de consultoria ambiental que elaboram esses documentos. Para tanto, são necessárias viagens a campo, levantamento de dados, elaboração de recursos audiovisuais, organização de eventos e aluguel de máquinas, equipamentos, imóveis e veículos, entre muitos outros itens. As despesas correspondentes ao atendimento a essas necessidades correm por conta do empreendedor. Evidentemente, isso compromete a independência do trabalho.

<sup>16</sup> Alguns mecanismos vêm ganhando espaço como alternativas capazes de evitar problemas dessa natureza. Podem ser citados a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), a Avaliação Ambiental Integrada (AAI) e os Planos de Bacia.

que as comunidades afetadas atuem efetivamente nas etapas descritas na legislação ambiental, contribui decisivamente para que a participação da sociedade não seja um mero rito burocrático no licenciamento.

Em seu art. 4º, V, a Lei nº 6.938, de 1981, enfatiza que a Política Nacional do Meio Ambiente visará *à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.*

A formação dessa consciência e a democratização da informação ambiental estão intimamente associadas. Por sua vez, essa democratização impõe a necessidade da adequação da linguagem utilizada nas interações com as parcelas diretamente interessadas da sociedade.

No art. 2º da Resolução nº 001, de 1986, o Conama condiciona o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente à elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – o Rima. No art. 9º, parágrafo único, essa Resolução impõe que:

O Rima deve ser apresentado de forma objetiva e adequada à sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as conseqüências ambientais de sua implantação.

Documento de natureza e linguagem técnica ou científica, o EIA tem como principal objetivo viabilizar o diálogo entre especialistas de cada uma das partes envolvidas no processo de licenciamento. O EIA deve definir as alternativas tecnológicas e de localização do projeto; os limites da área geográfica a ser afetada; os planos e programas governamentais relativos à referida área; e, principalmente, identificar e avaliar os impactos ambientais gerados na implantação e operação do projeto.

O Rima, por sua vez, ao refletir as conclusões do EIA, deve fazê-lo sob a forma de um documento acessível ao público. A legislação ambiental brasileira atribui grande significância ao Rima. Esse relatório deve ser um instrumento de diálogo não-técnico e a peça central do processo participativo no licenciamento. O não-cumprimento dessa função compromete a tomada de decisão por parte do Poder Público, uma vez que a participação da sociedade no licenciamento ambiental culmina em uma audiência pública, na qual o cidadão comum tem o direito de se manifestar contra ou a favor do empreendimento que está sendo licenciado.

Evidentemente, o cidadão comum, após ler um Rima elaborado de forma didática e acessível, não necessariamente passa a ser capaz de exercer esse direito. Um Rima bem feito e debatido em uma audiência pública validada pelo órgão ambiental competente, por si só, não

garante a plena participação da sociedade no processo de tomada de decisão. Contudo, a efetividade dessa participação está estritamente relacionada com as formas de elaboração de Rimas e com os ritos das audiências públicas.

Tornar público o conjunto de informações sobre um projeto a ser licenciado é condição necessária para a participação da sociedade, contribuindo decisivamente para que a atividade administrativa seja fiscalizada. O EIA fundamenta a tomada de decisão, permitindo à administração pública avaliar as alternativas disponíveis, evitando as menos adequadas aos critérios de viabilidade ambiental. Todavia, o interesse público somente é atendido quando o licenciamento ambiental contempla, em si mesmo, um efetivo processo de comunicação com a sociedade.

O EIA – de natureza predominantemente formal e técnica – não tem como função primordial obedecer aos princípios da publicidade e da participação pública. Essa é uma função do Rima, pois este permite a intervenção das partes interessadas no processo de tomada de decisão. O Estudo contém um conjunto de dados científicos, aspectos jurídicos, resultados de campanhas de campo e de análises de laboratório, entre outras informações e análises relevantes. O Relatório, por sua vez, deve traduzir as conclusões desse estudo.

O art. 9º, parágrafo único, da Resolução Conama 001/86 estabelece que o Rima “deve refletir as conclusões do EIA”, mas não distingue claramente as funções dos dois documentos. A imprecisão da norma permanece, mesmo considerando que, conforme prescrição desse mesmo parágrafo da resolução, os técnicos responsáveis pela elaboração do Rima devam desenvolver um trabalho que seja acessível – além de pedagógico, claro e inteligível – para o público.

Essa resolução também garante o acesso público ao EIA e ao Rima, ao longo do período que antecede a audiência pública – e, também, após o evento – por intermédio de exemplares disponíveis nos órgãos licenciadores, nos centros de documentação e bibliotecas do Ibama, nas Câmaras Municipais, entre outros. Entretanto, isso não assegura a democratização da informação ambiental e, tampouco, permite uma efetiva participação da sociedade na tomada de decisão ambiental.

A democratização da informação é imprescindível para efetivar a participação no processo decisório – especialmente das camadas menos favorecidas da sociedade. A maioria das questões apresentadas para a tomada de decisão ambiental está diretamente ligada às alternativas que são apresentadas com base no EIA. A apresentação dessas alternativas deve ser feita por intermédio de um processo de comunicação cuja ferramenta mais conhecida – mas não a única – é o Rima.

Para que as opções disponíveis sejam compreendidas de forma abrangente e interdisciplinar, é necessário incluir os riscos de validações inconsistentes ou ilegítimas da informação. Nem todos os envolvidos no processo de licenciamento ambiental se dão conta de que uma pré-condição para democratizar informações é a sua validação. A inconsistência e a ilegitimidade na validação de informações de natureza ambiental são ocorrências comuns em conflitos socioambientais associados ao licenciamento ambiental no Brasil. Nesses conflitos, a oposição e o apoio aos projetos em processo de licenciamento ambiental são marcados por forte conotação emocional, ideológica e, não raro, de cunho político-eleitoral.

Com grande intensidade e repercussão, as manifestações favoráveis ou contrárias a um determinado empreendimento se apresentam nas Audiências Públicas que fazem parte do licenciamento ambiental. O rito dessas audiências prevê a apresentação do Rima, com o objetivo de evidenciar a democratização da informação por parte do empreendedor e do órgão licenciador.

Seria esperado, portanto, que ao apresentar à sociedade as informações obtidas pelos encarregados da elaboração dos estudos ambientais, o Rima cumprisse o papel de ferramenta de validação dos resultados obtidos por meio desses estudos, além de ser o principal instrumento do processo de comunicação com a sociedade, visando à tomada de decisão.

Esse papel é prejudicado por, basicamente, três razões: inadequação da linguagem utilizada; insuficiência de tempo para análise das informações; e falta de isenção e independência da equipe técnica encarregada da elaboração dos estudos ambientais.

No primeiro caso, o Rima não atinge os objetivos previstos pela legislação por não representar uma real adequação de forma e conteúdo para que seja estabelecido um processo de comunicação com os setores não-especializados da sociedade. Na grande maioria dos casos, o Rima é apenas um “corte e cola” do EIA.

No segundo caso, a tensão existente ao longo das audiências públicas, embora previsível, diante da magnitude do processo, normalmente resulta de desconhecimento dos estudos ambientais. Esse desconhecimento é, por sua vez, a consequência de um processo burocrático, por meio do qual o EIA e o Rima são colocados à disposição da sociedade sem qualquer processo de comunicação prévio que estimule a consulta a esses documentos.

Em muitos casos, é claro, não existe tensão significativa na audiência pública. Em geral, esses eventos estão relacionados com empreendimentos pouco polêmicos. Entretanto, muitas vezes, essa falta de tensão é, a rigor, uma apatia que está relacionada com as próprias deficiências do modelo de participação da sociedade no licenciamento ambiental.

No terceiro caso, o papel do EIA e do Rima como instrumentos de validação e democratização das informações ambientais é prejudicado pela dependência em relação ao

empreendedor da equipe elaboradora desses documentos. Em geral, essa dependência é econômica, financeira, gerencial e política. Trata-se de uma condição questionável, uma vez que os estudos ambientais, de acordo com a legislação vigente, são pagos pelo empreendedor.

Não há dúvidas quanto ao fato de a legislação ambiental brasileira estimular a participação da sociedade nos processos de tomada de decisão. Entretanto, as normas não definem adequadamente os critérios e as condições necessárias para que seja operacionalizada essa participação. Ao estimular a participação de forma subjetiva e imprecisa, a legislação atual contribui significativamente para a judicialização dos conflitos.

Agrava o fato de abordagens simples e segmentadas não serem suficientes para explicar ambientes complexos. Ainda pior, a velocidade com que as informações são produzidas e disseminadas no mundo atual vem causando, paradoxalmente, o fenômeno da desinformação pelo excesso de informação. Esse quadro é recorrentemente agravado por perdas de referências – tanto ideológicas, quanto morais ou éticas.

### **3. Considerações finais**

A globalização dos sistemas econômicos nacionais cria forças desenvolvimentistas capazes de destruir culturas e, por conseqüência, ambientes, em períodos extremamente curtos. Todavia, esse imenso potencial também é capaz de produzir informações consistentes e relevantes que – uma vez coletadas, sistematizadas e disseminadas – podem formar a base da participação da sociedade na construção do seu futuro.

Essa participação depende de um conjunto de ações que deve levar em conta a profundidade no tratamento e na análise das informações produzidas, especialmente em um quadro global de criação e destruição acelerada de estereótipos, mitos e teorias. Há, ainda, a necessidade de validação dessas informações e de um cuidadoso processo de comunicação com os atores envolvidos.

Um cenário de baixos – ou inexistentes – graus de controle tem fortes repercussões nas formas democráticas de organização da sociedade e nos métodos de consulta pública. Os centros tradicionais de decisão política, em nível global, têm preconizado a adoção da consulta pública à sociedade, como parte do planejamento e da gestão ambiental. Esse processo, apesar de possuir um grande potencial como promotor da participação nos processos de tomada de decisão, tem-se mostrado carente de fundamentação metodológica.

Essa fundamentação é indispensável para estabelecer as condições adequadas a uma efetiva participação nos processos de tomada de decisão – pois sempre é possível ouvir as pessoas e decidir sozinho. Nesse caso, trata-se de uma consulta que pode não ter relação com

uma decisão posterior. Também são possíveis as consultas feitas com uma decisão previamente tomada, realizadas com o objetivo único de legitimar essa decisão. Contudo, se o processo foi apenas uma consulta, a decisão não estava ao alcance daqueles que foram chamados a opinar.

Ao contrário, quando as pessoas são convocadas para uma deliberação, o ato não se reduz a uma mera consulta. Nessas circunstâncias, a tomada de decisão pertence a quem emitiu opiniões e pontos de vista. A participação assume novo lugar, certamente bem mais significativo do que aquele reservado para as consultas. Infelizmente, nada impede que tanto as consultas quanto as deliberações deixem de ter qualquer consequência prática na vida das pessoas.

Eventos cujos resultados são definidos previamente e técnicas de comunicação que buscam o convencimento e, muitas vezes, a manipulação de dados e informações, não viabilizam a participação. Ainda que haja legitimidade nesses processos – sendo eles mais valorizados que os resultados que produzem – temos apenas uma participação simbólica, ritualística e burocrática.

O processo de ampliação da democracia se sustenta na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão. Esses processos, sempre associados às questões e políticas públicas, têm como marco formal, no Brasil, a Constituição de 1988. A nossa Constituição consagrou o princípio de participação da sociedade civil e incluiu mecanismos de democracia direta e participativa.

As práticas da democracia participativa, em princípio, são distintas daquelas da democracia representativa, embora a coexistência entre ambas seja possível e até desejável. Existe, contudo, um risco de serem atribuídas elasticidade e multiplicidade de sentidos ao conceito de participação.

No cerne das questões envolvendo participação e representação está a idéia que se faz de legitimidade da opinião pública que, em seu sentido clássico, é a opinião sobre o que é público. Essa legitimidade deve resultar da livre troca de idéias e da eficácia dos mecanismos utilizados para coletá-la e divulgá-la.

No processo de licenciamento ambiental, a escolha entre diversas alternativas ou possibilidades depende, também, da liberdade de expressão. Depende, ainda, da possibilidade de os atores sociais serem capazes de elaborar as questões e as respostas pertinentes à tomada de decisão. Sem informação, é impossível o exercício da cidadania, e, por conseguinte, uma opinião pública legítima.

No entanto, com a intensa transformação atualmente em curso nas relações sociais, a rapidez com que a informação circula tende a desestabilizar os vínculos agregadores dos

cidadãos. Essa desestabilização cria indivíduos manipuláveis e movimentos cujos integrantes são unidos por vínculos temporários e, muitas vezes, à base da conveniência.

Nesse contexto, os atores do processo devem tomar um cuidado especial com a informação e com os mecanismos destinados à avaliação ambiental. Eles devem coletar e analisar as informações de forma que expectativas e realidade atual possam ser comparadas. Ao transformar essa comparação em aprendizagem, corrigem-se os erros, melhoram-se entendimentos e mudam-se os planos – e ações a eles associadas. A ação propriamente empregada significa conhecimento confiável, mesmo quando o resultado é diferente do inicialmente previsto.

Os conflitos fazem parte da elaboração de planos, políticas e programas ambientais. Por conta disso, em geral, esses embates aumentam com o passar do tempo. Todavia, os conflitos são necessários para detectar erros e possibilitar correções, desde que com um grau aceitável de controle.

O conflito controlado somente é possível em uma sociedade aberta o suficiente para que se tenha uma cooperação política. Essa cooperação entre as partes em conflito demanda atores que possuam legitimidade em sua representação, para que se torne um mecanismo confiável de negociação. Mas, essa negociação só pode persistir onde há regras, tanto não escritas como escritas.

Por conta do controle da informação, das falhas nos processos de comunicação e da radicalização política, a palavra negociação é, não raro, entendida como sinônimo de negociata. Trata-se de uma grave distorção, destruidora das formas de participação cooperativa entre conflitantes, pois a constituição de cidadãos como sujeitos sociais ativos implica, também, aprender a distinguir o papel que eles desempenharão na negociação dos inevitáveis conflitos socioambientais que o futuro nos reserva. Certamente, essa distorção não honra o espírito da Carta de 1988.

### **Referências bibliográficas**

AGUIAR, Roberto Armando de. *Direito do meio ambiente e participação popular*. 2. ed. Brasília: IBAMA, 1998.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *Cidadania e democracia n. 32*. São Paulo: Lua Nova, 1994.

BENJAMIM, Herman (Coord.). *Direito Ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das Unidades de Conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: 1988 – *Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nºs 1/92 a 52/2006, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de nºs 1 a 6/94*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

FARIA, Ivan Dutra. *A “síndrome de Genelício”: sobre a participação da sociedade no licenciamento ambiental*. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2006. 50 p. (Textos para discussão, n. 31). Disponível em:  
[http://www.senado.gov.br/web/conleg/textos\\_discussao/Texto31IvanFaria.pdf](http://www.senado.gov.br/web/conleg/textos_discussao/Texto31IvanFaria.pdf).

\_\_\_\_\_. *Compensação Ambiental: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos*. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. 115 p. (Textos para discussão, n. 43). Disponível em:

[http://www.senado.gov.br/conleg/textos\\_discussao/textoparadiscussao43IVANDUTRAFARIA.pdf](http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao/textoparadiscussao43IVANDUTRAFARIA.pdf).

\_\_\_\_\_. *Macrófita é a mãe! A democratização da informação ambiental: uma análise crítica*. Brasília: Teixeira, 2001.

\_\_\_\_\_. *O paradoxo “EIA/RIMA”: a democratização da informação ambiental nos processos de tomada de decisão no planejamento ambiental no Brasil*. 2000. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão Ambiental). – Universidade Católica de Brasília. Brasília. 2000.

\_\_\_\_\_. *O Descompasso e O Piroscópio: Uma análise dos conflitos socioambientais do projeto da Usina Hidrelétrica Belo Monte*. 2004. Tese (Doutorado em Política e Gestão Ambiental) – Universidade de Brasília. Brasília. 2004.

IBASE. *Conflitos ambientais no Brasil. Natureza para todos ou somente para alguns?* Rio de Janeiro: Ibase, 1997.

\_\_\_\_\_. *Conflitos sociais e meio ambiente – desafios políticos e conceituais*. Rio de Janeiro: Ibase, 1995.

LEE, Kai N. *Compass and Gyroscope. Integrating science and politics for the environment*. Washington, D.C.: Island Press, 1993.

LIPSET, Seymour M. *Consenso e Conflito*. Lisboa: Gradiva, 1985.

McGARRY, Kevin. *O contexto dinâmico da informação: uma análise introdutória*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

MILARÉ, Edis. *Estudo prévio de impacto ambiental no Brasil*. In: AB’SÁBER, Aziz Nacib, MÜLLER-PLATEBERG, Clarita (Orgs.). *Previsão de impactos: o estudo de impacto ambiental no Leste, Oeste e Sul. Experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha*. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 1998.

SIMMEL, Georg. *Sociabilidade – exemplo de sociologia pura ou formal*. In: MORAES, Evaristo (org.). *Simmel: Sociologia*. São Paulo: Ática, 1983. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).