

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD  
MESTRADO EM DIREITO**

**AUDIÊNCIA PÚBLICA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE  
DA CONJUNTURA PARTICIPATIVA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**KAMYLLA DA SILVA BEZERRA**

**RIO DE JANEIRO  
2018**

**KAMYLLA DA SILVA BEZERRA**

**AUDIÊNCIA PÚBLICA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE  
DA CONJUNTURA PARTICIPATIVA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito.

**RIO DE JANEIRO  
2018**

KAMYLLA DA SILVA BEZERRA

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do grau de Mestre em Direito e Políticas Públicas e aprovada em sua forma final pelo curso de Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UNIRIO.

Rio de Janeiro, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

---

Professor Doutor Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues  
Orientador  
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UNIRIO

## DEDICATÓRIA

*À Maria Alice.*



## RESUMO

O presente trabalho analisa as audiências públicas realizadas no âmbito do licenciamento ambiental, sob a ótica da ampliação da participação na administração pública brasileira. A pesquisa consiste em analisar teoricamente os institutos do licenciamento ambiental e da audiência pública a partir dos pressupostos da teoria da democracia participativa, além de avaliar empiricamente o grau de participação social nas audiências realizadas pela Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro, identificando a dinâmica da participação e as temáticas abordadas pela sociedade nesses debates. Como metodologia foi utilizado o levantamento e análise documental das atas e transcrições de inteiro teor das audiências públicas realizadas entre o lapso temporal de 2013 e 2016. A partir dos resultados obtidos, foi observado que o desenho institucional das audiências públicas permite e fomenta a participação social nos debates sobre licenciamento ambiental e que, por outro lado, é necessária a promoção de diferentes medidas para a qualificação e efetividade dessa participação.

Palavras-chave: democracia participativa; cidadania; desenvolvimento sustentável.

## ABSTRACT

This paper analyzes the public hearings carried out in the scope of environmental licensing, from the point of view of the expansion of participation in the Brazilian public administration. The research consists in evaluating the degree of social participation in the audiences held by the State Environmental Institute of Rio de Janeiro, identifying the dynamics of participation and the themes addressed by society in these debates. As a methodology was used the collection and documentary analysis of minutes and transcriptions of full content of public hearings held between the time span of 2013 and 2016. From the results obtained, it was observed that the institutional design of public hearings allows and encourages social participation in the debates on environmental licensing and that, on the other hand, it is necessary to promote different measures for the qualification and effectiveness of this participation.

Key-words: participatory democracy; citizenship; sustainable development

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADC	Ação de Declaração de Constitucionalidade
ADI	Ação de Declaração de Inconstitucionalidade
ADPF	Ação de Declaração de Preceito Fundamental
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
CECA	Comissão Estadual de Controle Ambiental
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONDIR	Conselho Diretor
CONEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente
DILAM	Diretoria de Licenciamento Ambiental
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
INEA	Instituto Estadual do Meio Ambiente
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
NEPA	National Environmental Policy Act
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
LAS	Licença Ambiental Simplificada
LP	Licença Prévia
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
RIMA	Relatório de Estudo de Impacto Ambiental
SEA	Secretaria do Estado do Ambiente
SLAM	Sistema de Licenciamento Ambiental do Estado do Rio de Janeiro
ZEI	Distritos Industriais e Zonas estritamente industriais

## LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

Quadro 1 – Enquadramento comparativo dos Decretos estaduais 43.159/2009 e 42.820/2014	55
Quadro 2 – Classificação do impacto ambiental das atividades e empreendimentos submetidos ao licenciamento ambiental	56
Quadro 3 – Grupos de matérias e temas abordados	83
Gráfico 1 – Audiências Públicas realizadas pelo INEA entre 2013 e 2016	62
Gráfico 2 – Audiências realizadas pelo INEA por tipo de empreendimento	63
Gráfico 3 – Audiências Públicas realizadas em 2013	66
Gráfico 4 - Porcentagem de manifestações dos participantes das audiências públicas em 2013	67
Gráfico 5 – Distribuição das manifestações dos participantes das audiências públicas em 2013	67
Gráfico 6 – Audiências Públicas realizadas em 2014	70
Gráfico 7 – Distribuição das manifestações dos participantes das audiências públicas em 2014	70
Gráfico 8 - Porcentagem das manifestações dos participantes das audiências públicas em 2014	71
Gráfico 9 – Audiências Públicas realizadas em 2015	72
Gráfico 10 - Distribuição das manifestações dos participantes das audiências públicas em 2015	73
Gráfico 11 - Porcentagem de manifestação dos participantes das audiências públicas em 2015	74
Gráfico 12: Audiência pública realizada em 2016	75
Gráfico 13 - Distribuição das manifestações dos participantes das audiências públicas em 2016	75
Gráfico 14: Porcentagem de manifestações dos participantes das audiências públicas em 2016	76
Gráfico 15 - Distribuição das manifestações dos participantes das audiências públicas entre 2013 e 2016	77
Gráfico 16 - Porcentagem das manifestações dos participantes entre 2013 e 2016	78
Gráfico 17 - Distribuição quantitativa de temas abordados	82
Gráfico 18 – Distribuição quantitativa de matérias abordadas	94

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>CAPÍTULO 1 – DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E AUDIÊNCIA PÚBLICA</b>	
1.1 O princípio da participação em Direito Ambiental .....	14
1.2 Audiência pública no contexto da democracia participativa.....	18
<b>CAPÍTULO 2 – LICENCIAMENTO AMBIENTAL E AUDIÊNCIA PÚBLICA: CONCEITOS E DEFINIÇÕES</b>	
2.1 Licenciamento ambiental no Direito brasileiro.....	25
2.2 Audiência pública no âmbito do Direito Administrativo brasileiro.....	38
2.3 Audiência Pública para licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro.....	51
<b>CAPÍTULO 3 – ANÁLISE EMPÍRICA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</b>	
3.1 Questões preliminares.....	66
3.2 Análise da dinâmica de participação nas audiências públicas.....	68
3.3 Análise das temáticas abordadas durante as audiências públicas.....	80
<b>CONCLUSÃO</b> .....	93
<b>REFERENCIAS</b> .....	101

## INTRODUÇÃO

A teoria jurídica tem demonstrado a necessidade de compreensão analítica a partir da abordagem complexa frente aos novos desafios e conflitos que envolvem as questões ambientais. Considerando ser essa uma temática em ascensão no debate contemporâneo, posto que já é amplamente aceito que os recursos naturais são escassos e, assim, precisam ser pensados dentro de uma abordagem sustentável, a temática do direito ambiental vem sendo discutida dentro da teoria do desenvolvimento sustentável.

A Constituição Federal brasileira de 1988, também conhecida como constituição verde, repartiu a responsabilidade de promoção do desenvolvimento sustentável entre o Estado e a sociedade. Entretanto, o mero compartilhamento formal dessa responsabilidade, por si só, não assegura que os resultados desejados sejam alcançados. Assim, surgem diversas problemáticas relacionadas a questão da efetividade da legislação brasileira relativa ao meio ambiente, constituindo desafios a serem enfrentados pela sociedade.

Posto isto, este trabalho pretende analisar parte do processo administrativo de licenciamento ambiental, mais especificamente as questões relacionadas à audiência pública e à participação popular. Assim, para fins específicos, foram estabelecidos os seguintes objetivos na presente dissertação: a) analisar os principais aspectos da conceituação e fundamentação jurídica da audiência pública no licenciamento ambiental; b) realizar um levantamento documental e quantitativo referente à realização das audiências públicas no âmbito do licenciamento ambiental no estado do Rio de Janeiro, entre o lapso temporal de 2013 a 2016; c) avaliar a abertura dialógica para a sociedade interessada no processo de licenciamento ambiental do ponto de vista da dinâmica de participação e das temáticas abordadas nas audiências públicas realizadas.

Para tanto, a metodologia utilizada foi a de levantamento bibliográfico e documental, assim como a análise de dados e conteúdo. Então, em primeiro momento foi realizada uma pesquisa bibliografia que passou pelas temáticas do princípio da participação no Direito Ambiental, teoria da democracia participativa e aspectos introdutórios e conceituais de audiência pública e licenciamento ambiental. Nessa fase da pesquisa foram utilizados diversos autores no embasamento teórico do trabalho, dentre os principais Habermas (2003) e Bim (2014).

A doutrina de Habermas (2003) foi utilizada especialmente para fundamentação da teoria da democracia participativa, por entender-se que o texto do autor se comunica com a linha de arguição da temática aqui proposta. A necessidade de aprimoramento da democracia representativa resultou na elaboração de novos mecanismos que possibilitassem maior participação popular na tomada de decisão estatal. Assim, segundo o autor a democracia, enquanto princípio e prática política, não é definida apenas pelo tipo de procedimento usado para selecionar os líderes (representação política), ou pela forma do processo de decisão (governo majoritário), ou ainda pelo controle político e social das ações dos líderes eleitos, mas também pela orientação e controle da qualidade do processo de tomada de decisão por meio de discussões entre os cidadãos a respeito das ações dos dirigentes democraticamente eleitos.

Bim (2014), por sua vez, compreendendo audiência pública como um dos instrumentos fundamentais no novo Direito Administrativo, trouxe inúmeros esclarecimentos quanto à definição do fundamento e finalidade das audiências públicas, de maneira geral, assim como em questões relacionadas ao direito ambiental. Para enriquecimento do debate no presente trabalho, a doutrina de Bim (2014) foi utilizada em contraponto com outros autores que possuíam opiniões convergentes ou não às temáticas abordadas.

Assim, o capítulo 1 deste trabalho apresenta o embasamento relativo à fundamentação teórica da democracia participativa, onde deverá ser inserida discussão sobre a inclusão da audiência pública no processo administrativo brasileiro. Ainda nesse ponto, a noção de participação é apresentada enquanto princípio basilar do Direito Ambiental.

Licenciamento ambiental, enquanto complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, do qual o objetivo final é a concessão da licença ambiental, foi incluído dentro do rol de atividades que necessitavam de maior participação popular. Então, a partir da instituição de alguns mecanismos de comunicação entre Administração e sociedade, foi criada a audiência pública no âmbito do licenciamento ambiental. No capítulo 2 dessa dissertação, cuidou-se de apresentar os aspectos introdutórios e conceituais das temáticas relacionadas tanto ao licenciamento ambiental quanto à audiência pública.

Já no terceiro capítulo poderá ser encontrada a análise empírica da audiência pública no processo de licenciamento ambiental, com o objetivo de demonstrar a dinâmica da participação nos debates travados nas audiências concretizadas no âmbito de licenciamento ambiental no estado do Rio de Janeiro, durante o lapso temporal de 2013 a 2016, sendo destacados, para tanto, a distribuição quantitativa das manifestações dos participantes das audiências públicas e a distribuição dos temas abordados pela sociedade.

Assim, para análise da dinâmica da participação foram coletadas informações referentes ao horário e duração das audiências públicas; divisão de etapas da audiência; momento de manifestação dos participantes; quantitativo de manifestação dos participantes; e quantitativo dos temas abordados, sendo destacados os aspectos da distribuição das manifestações dos participantes das audiências públicas e a distribuição dos temas abordados pelas pessoas da comunidade, representantes de associações e movimentos sociais. Este estudo foi realizado na tentativa de gerar dados para a identificação da existência ou não da promoção da participação da sociedade nos processos de licenciamento ambiental, através das audiências públicas.

Para o estudo, foi considerada como manifestação toda pronúncia incluída nas transcrições de inteiro teor publicadas pelo INEA e realizada durante as audiências públicas em estudo, que tratassem da condução dos debates, emissão de perguntas, comentários, críticas; sugestões e opiniões.

Para tanto, foi consultado o registro documental escrito dos debates promovidos, que consistiram principalmente de atas e transcrições de inteiro teor de 32 (trinta e duas) audiências públicas promovidas no contexto em estudo. Os documentos consultados foram obtidos no sítio oficial do INEA (Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro).

Assim, este estudo se justifica pela necessidade de melhor avaliação do instrumento da audiência pública no direito administrativo brasileiro, para compreensão e concretização do princípio ambiental da participação assim como da democracia participativa.

## **1. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E AUDIÊNCIA PÚBLICA**

## 1.1 O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL

A palavra princípio é utilizada em sentidos diversos, podendo ser apresentada na acepção de começo, início. Mello (1971, p. 450) define princípio jurídico como “mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que irradia sobre diferentes normas para compondo-lhes o espírito”. Neto (2014, p. 76) diz que os princípios jurídicos compõem uma norma indicativa de conduta, “uma vez que sua principal finalidade consiste em assinalar um valor ou um fim, genericamente anunciado, que deva ser especificamente alcançado (...) por todas as leis que deles se derivem”.

Segundo Neto (2014), o princípio da participação está intimamente ligado à expansão da consciência social e cidadã conquistada no século XX. Melo (2016) indica que participação, em sentido amplo, abarca todas as formas de colaboração dos cidadãos, tanto na dimensão individual quanto coletiva, desde a participação política até a colaboração em outras atividades afetadas ao Estado (legislativa, administrativa e jurisdicional).

Nas últimas décadas surgiram diversos mecanismos que objetivam a expansão da participação popular como apoio ou alternativa aos mecanismos tradicionais de representação política e tomada de decisão. Diversos países já instituíram experimentos administrativos em busca da democratização das decisões relacionadas ao meio ambiente.

Segundo Silva (2007, p. 141), o princípio participativo é “caracterizado pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos do governo”. Trata-se de um princípio constitucionalmente implícito, decorrente da democracia e da própria noção de Estado Democrático de Direito. Segundo o autor, a Constituição Federal de 1988 tende a democracia participativa, pois combina representação e participação direta.

A Constituição Federal de 1988 definiu o meio ambiente como sendo um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Antes disso, a Política Nacional do Meio Ambiente já o havia definido como um patrimônio público a ser assegurado e protegido tendo em vista o uso coletivo. Seguindo esse sentido, a Lei Fundamental brasileira instituiu, ainda, que Estado e sociedade devem atuar em conjunto para proteção e preservação do meio ambiente, através do art. 225, caput. Assim, tanto a coletividade

quanto o Poder Público possuem deveres para com o meio ambiente, e o resultado da omissão participativa nesse quesito importará em prejuízo para toda a coletividade.

Conforme relembra Antunes (2017), o Direito Ambiental possui uma de suas principais origens nos movimentos reivindicatório dos cidadãos, tendo, assim, a democracia como uma de suas bases mais consistentes. Holmes & Scoones (2000) asseveram que os mecanismos deliberativos em questões ambientais se apresentam como resposta de uma sociedade civil mais dinâmica e reivindicativa para a crise de legitimidade das instituições políticas, administrativas e científicas na resolução dos problemas ambientais.

Assim, o princípio da participação, também conhecido como princípio democrático, pontifica que as pessoas têm o direito de participar ativamente das decisões políticas ambientais, uma vez que os danos ambientais são transindividuais. A Declaração do Rio de 1992 seguiu essa tendência ao cristalizar o princípio 10:

“A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo aos mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos”.

A Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de decisões e acesso à Justiça em matéria de Ambiente (Convenção de Aarhus) foi adotada pela Comunidade Europeia com o intuito de dirigir a participação pública introduzida pelo Princípio 10 da Declaração do Rio.

Três aspectos da participação ganharam notoriedade como sendo os três pilares da Convenção de Aarhus: a) o direito de acesso à informação; b) o direito efetivo da participação pública na tomada de decisão em matéria de ambiente; c) o direito ao acesso à justiça.

O direito ao acesso à informação poderá ser considerado, segundo Furriela (2004, p. 284):

“um direito básico garantido por normas internacionais e pela legislação brasileira. Trata-se de pressuposto da gestão democrática dos recursos ambientais. Sem acesso à informação pertinente, a tomada de decisão não é eficaz, é falha, e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental do cidadão, não pode ser garantido. A participação pública em processos de tomada de decisão sobre a gestão ambiental depende do amplo acesso à informação”.

O direito efetivo da participação pública na tomada de decisão em matéria de ambiente é tratado nos artigos 6º e 8º da Convenção. Estes artigos estabelecem as regras básicas para a efetividade da participação pública na tomada de decisão. O art. 6º trata da participação nas decisões referentes a autorizações para atividades específicas. Os arts. 7º e 8º tratam, respectivamente, da participação na definição de planos, programas e ações relativas ao meio ambiente, e da participação no processo legislativo ou de elaboração de normas e regulamentações.

O terceiro pilar da Convenção de Aarhus garante o acesso à justiça como um direito fundamental à efetivação dos demais pilares. Este aspecto é estabelecido pelo art. 9º da Convenção, e prevê a possibilidade de acesso a instrumentos administrativos ou judiciais para revisão de decisões tomadas no âmbito da participação pública em matéria ambiental, bem como para se buscar a reparação ou compensação de danos sofridos.

A importância da Convenção de Aarhus é dada a partir da efetivação do princípio da publicidade e participação, através da iniciativa da viabilização de que qualquer cidadão ou pessoa jurídica tenha condições de obter informações ambientais. O Brasil não é signatário da Convenção de Aarhus, visto tratar-se de um instrumento normativo elaborado e negociado no âmbito da União Europeia. No entanto, se mostra relevante o seu estudo em âmbito nacional já que é considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como o instrumento mais avançado para a democracia ambiental.

Mirra (2014, p. 29) aponta para a importância do princípio da participação no Direito Ambiental ao asseverar que o meio ambiente é um bem de uso comum do povo e de titularidade coletiva, assim:

“[...] não há como afastar o público das decisões que a eles dizem respeito. Daí a imperiosidade de garantir às pessoas em geral – individualmente, reunidas em grupos ou representadas por entes habilitados – a possibilidade de tomar parte nas instancias de decisão relacionadas à questão ambiental e de exercer o controle sobre as atividades e omissões públicas e privadas lesivas ao ambiente”.

Também sobre a temática, em análise comparada sobre mecanismos deliberativos em questões ambientais, Holmes & Scoones (2000) mapearam diversas experiências desenvolvidas ainda entre as décadas de 1980 e 1990. A partir desse estudo, é possível observar, primeiramente, algumas diferenças entre os processos deliberativos usados em países do hemisfério sul e do hemisfério norte. No primeiro grupo, esses processos foram produto de negociações entre ONGS locais e internacionais no processo de elaboração de políticas públicas com a finalidade de inclusão segmentos sociais marginalizados. No segundo grupo, as deliberações resultaram do ativismo de parte da sociedade civil contra a ineficiência e ilegitimidade dos mecanismos tradicionais para tomada de decisão. Apesar das diferenças encontradas na origem dos procedimentos, todos os processos já tentam atingir a quatro objetivos básicos: a) produção de informação para subsidiar o processo de decisão governamental; b) consulta das partes interessas nas políticas propostas pelos agentes do governo; c) monitoração e supervisão das políticas implementadas pelo poder público; d) decisão sobre que políticas devem ser implementadas pelo poder público ou organização não governamentais ou comunitárias.

Nesse sentido, a participação pública na tomada de decisão em matéria de meio ambiente se mostra indispensável na promoção do exercício dos direitos constitucionalmente assegurados à coletividade, além de conferir legitimidade às decisões tomadas pelo Poder Público.

A audiência pública em processo de licenciamento ambiental, por sua vez, representa um dos instrumentos desenvolvidos pela coletividade e Poder Público para promoção do princípio da participação nas decisões que envolvem o ambiente. Assim, esse instrumento será analisado na tentativa de compreensão da sua inclusão no contexto da teoria da democracia participativa, já que ontologicamente o fenômeno participativo encontra-se imbricado com a noção de democracia – principalmente participativa – e sob este aspecto deve ser analisado.

## **1.2 AUDIÊNCIA PÚBLICA NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Quando nos propomos pensar em Democracia, observamos que o pensamento político da Grécia nos transmitiu uma tipologia de várias formas de governo, das quais uma é a democracia. Em suma, segundo a etimologia da palavra, democracia é entendida como o governo do povo, em contraposição ao governo de poucos. A partir da Idade Moderna, especialmente entre os séculos XVII e XVIII, com o fortalecimento do parlamento inglês, a independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa, a democracia veio a se tornar a forma predominante de governo na maior parte do mundo.

Os avanços da democracia moderna têm sido seguidos, historicamente, por movimentos de retrocesso. Segundo os modelos de “ondas de democratização” e “ondas reversas” de Huntington (1975), a primeira onda de democratização ocorreu entre os séculos XIX e XX, a partir da ampliação do sufrágio nos Estados Unidos, ao passo que terminou com a ascensão de ditadores como Benito Mussolini e Adolf Hitler. A segunda onda foi iniciada com o triunfo dos Aliados na Segunda Guerra Mundial, levando o mundo a ter mais 36 países governados democraticamente, seguida por uma série de golpes militares durante os anos 60 e 70. A terceira onda teve início na Europa, em meados da década de 70, quando pelo menos 30 países migraram de regimes autoritários para sistemas democráticos.

Além disso, ainda relembando o nascimento da democracia na Grécia, Bobbio (1994) clareia o estado da situação contemporânea ao citar que na passagem da democracia dos antigos à dos modernos, o titular do poder político continuou sendo o povo, o que mudou, no entanto, foi o modo de exercício desse poder. Assim, é imperioso visualizar que no mesmo período em que nasceu o Estado Constitucional moderno, a democracia direta dos antigos e das cidades medievais é deixada de lado pela democracia representativa. Assim, Schwartzman (2014, pp. 5) esclarece que:

“Quando os cidadãos são milhões e as decisões são complexas, elas precisam ser tomadas por pessoas – líderes, representantes, administradores, especialistas – que tenham autoridade e delegação para agir em nome do interesse comum e os recursos institucionais necessários para fazer com que as decisões se cumpram. Na democracia, essa autoridade ou delegação não é jamais ilimitada e deve ser exercida conforme procedimentos legais. É esse respeito pelas instituições, pelas formalidades legais e pelo pluralismo que distingue os regimes democráticos dos

autoritários. Ao contrário do que muitas vezes se diz, a democracia não é, simplesmente, o governo das maiorias, que ocorre também em regimes fascistas e populistas. A democracia é o governo do Estado de Direito, que responde às preferências da maioria sem deixar de garantir os direitos das minorias”.

De maneira geral, Schwartzman (2014) parte da convicção de que a democracia, funcionando bem ou mal, tende a garantir valores importantes para o ser humano, como a liberdade, a proteção e a igualdade de todos perante a lei, o que a tornaria uma forma superior de organização social, e aquela da qual não devemos abrir mão

Posto isto, O presente capítulo cuida de elucidar duas temáticas simultaneamente: os contornos teóricos para se compreender as noções de democracia participativa são trazidos para possibilitar o entendimento da utilização de instrumentos participativos no direito administrativo brasileiro, tal qual a audiência pública.

Entretanto, mesmo nos dias de hoje, conceituar precisamente democracia não é tarefa fácil, assim, para que seja possível tratar da temática se faz necessário a utilização da contextualização inserida em parâmetro concreto.

A noção de democracia é trabalhada por autores a partir de diversos enfoques. Ainda que seja difícil conquistar a unanimidade da definição precisa se seus contornos, Bobbio (1992, p. 18) determina a existência de uma definição mínima. Assim, o autor alude para a possibilidade de caracteriza-la como “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”.

A partir disso, Bobbio (1992) elenca algumas condições essenciais à configuração de uma democracia. A primeira delas é a existência de regras instituidoras de competência e procedimento para a tomada de decisões de relevância coletiva. Assim, em democracias existe a atribuição de um número elevado de pessoas para a tomada de decisões, diferente do que ocorre nas autocracias.

Em segundo plano, existe a condição da aplicação da “regra da maioria” aos processos decisórios para que sejam privilegiados os interesses do maior número de componentes da sociedade. Assim, é reconhecida a dificuldade de se alcançar o consenso em sociedades complexas e numerosas, além da necessidade de se afastar o domínio das minorias em relação à coletividade.

A terceira e última condição diz respeito à possibilidade de escolha efetiva entre alternativas políticas diversas. Sem a oportunidade real de escolha, sem liberdades civis como a liberdade de expressão ou de associação, não estaria configurada uma democracia.

Durante o século XX emergiram demandas por um aprofundamento da democracia, o que ocasionou novas formas de operacionalização da mesma. Assim, a noção de democracia participativa se formou em uma expansão das teorias que criticavam o sistema representativo. Essa abordagem parte, em geral, da análise de Habermas sobre a livre comunicação entre sujeitos racionais como uma condição para a democracia participativa. De acordo com essa teoria, os processos de decisões nos regimes representativos acabaram reduzidos a simples agregações de opiniões que refletem os interesses de grupos organizados.

Santos (2015) destaca que as demandas pelo aprofundamento da democracia desencadearam a busca por novas formas de operacionalizar a democracia. Dentre essas novas formas está a democracia participativa, que seria concretizada pelo oferecimento de oportunidades aos cidadãos para que participem da tomada de decisão que tenha relevância coletiva. Canotilho (2003, p. 288), por sua vez, também afirma que a democracia participativa consistiria na:

“[...] estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controle crítico na divergência de opiniões, produzir inputs políticos”.

Para Habermas (1995), os procedimentos da democracia participativa seriam definidos como um fórum aberto ao exercício livre e desinteressado do debate entre cidadãos que são igualmente livres e estão plenamente informados e espontaneamente envolvidos na deliberação de questões que se referem a determinada comunidade política. Assim, para o autor, democracia, enquanto princípio e prática política, não é definida apenas pelo tipo de procedimento usado para selecionar os líderes (representação política), ou pela forma do processo de decisão (governo majoritário), ou ainda pelo controle político e social das ações dos líderes eleitos.

De acordo com essa teoria, a esfera pública seria fundamental para orientar e controlar a qualidade do processo de tomada de decisão por meio de discussões entre os cidadãos a respeito das decisões dos dirigentes democraticamente eleitos. Bim (2014) assevera que a democracia participativa aperfeiçoa a legitimidade das decisões do Estado, aumenta a

influência da vontade do povo sobre as decisões governamentais, aumentando o controle da sociedade sobre o aparato estatal. Assim:

“A democracia participativa integra a semidireta, acoplando-se à democracia representativa, e não representa a queda da democracia representativa, ao contrário do que defende Paulo Bonavides ao doutrinar que a democracia participativa prepara a passagem para uma democracia direta, de natureza legitimamente soberana e popular. A democracia direta nunca existiu como exercício por ser impraticável, com exceção talvez de organizações extremamente primitivas de convívio social”. (BIM, 2014, p. 31)

Igualmente afirma Santos (2015) que a democracia participativa não deverá conduzir à substituição de outras formas de configuração democrática. Deverá ser notado que a democracia participativa se desenvolve dentro das estruturas ainda regidas por formas tradicionais de operacionalização da democracia. Além disso, as democracias contemporâneas são predominantemente configuradas dentro dos termos da democracia indireta, embora tendam a apresentar inúmeros mecanismos que permitam uma atuação direta dos cidadãos na atuação pública.

Melo (2016), por sua vez, assevera que a democracia participativa surgiu para complementar a já consolidada democracia representativa e que suas primeiras manifestações foram o plebiscito, referendo e iniciativa popular, instrumentos considerados formas semidiretas de participação popular na esfera pública. Chevallier (2009) também ensina que os mecanismos de democracia semidireta não são antagonísticos à lógica do sistema representativo, mas, complementares ao modelo tradicional.

O fundamento da democracia participativa é encontrado no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, quando fala do exercício direto do poder pelo povo. A democracia participativa também se fundamenta em diversos atos normativos internacionais, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que prevê que “todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”.

Entretanto, ainda existem desafios à consolidação da democracia brasileira, dentre eles a necessidade de abertura de canais de participação efetiva que permita a articulação entre as instituições estatais e as demandas sociais (MOISÉS, 1990). Assim, a democracia participativa surge com a pretensão de corrigir as falhas do sistema representativo brasileiro.

Segundo Bim (2014), os instrumentos participativos são fundamentais para aproximação do cidadão dos assuntos do Estado e da responsabilidade na gestão da coisa pública, educando o cidadão para a cidadania. Além disso:

“A leitura correta da democracia participativa é aquela que o considera como instrumento auxiliar da democracia representativa e, como tal, não deve deformar os institutos de participação nas decisões estatais, transformando-os em instrumentos do mito da democracia direta, como se eles representassem a vontade geral e vinculassem os poderes públicos. A democracia participativa deve conviver com a representativa, sendo esta a regra e aquela a exceção, cujo exercício deve concorrer dentro dos restritos parâmetros constitucionais, implicando, dessa forma, a exegese restritiva de seus instrumentos, ainda que previstos na Constituição”. (BIM, 2014, p. 35).

No mesmo sentido, Melo (2016) afirma a existência de um processo de democratização da Administração Pública que passa pela evolução da noção de democracia antes instituída na escolha dos governantes pelo povo (democracia representativa), e atualmente abrangendo, também, a escolha pelo povo da forma que deseja ser governado (democracia participativa).

Na tentativa de aperfeiçoamento da democracia participativa brasileira, foram criados alguns instrumentos para legitimar as decisões do Estado. Primeiramente, estes instrumentos foram utilizados para aumentar a participação dos cidadãos na elaboração de legislações, tais como plebiscito, referendo e iniciativa popular. Outrossim, Bim (2016, p. 313) nos informa que:

“Com a constatação de que a democracia representativa deveria ser complementada com formas mais diretas de participação, surge a democracia participativa, cuja intensidade varia de acordo com o instrumento colocado à disposição do cidadão. [...] Direito de petição, legitimidade para ação popular, plebiscito, referendo, direito de acesso à informação, cogestão de órgão ou entidade, iniciativa popular, audiências e consultas públicas, amicus curie no controle de constitucionalidade, são alguns dos instrumentos da democracia participativa”.

As audiências públicas, quando inseridas no contexto da atuação administrativa, deverá ser compreendida como um dos instrumentos de operacionalização da democracia participativa. Entretanto, a realização dessas audiências não deve ser confundida com a utilização de instrumentos como o referendo, onde a manifestação popular pode levar à rejeição de uma medida de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

Assim, Bim (2014) doutrina que as audiências públicas devem ser incluídas dentro da abordagem dos instrumentos de participação administrativa não orgânicos, já que elas não podem ser vistas como canalizadoras da vontade geral e tampouco devem assumir funções vinculantes, ainda que existisse lei nesse sentido. Além disso, o autor explica que:

“Não são as audiências públicas o foro adequado para impor alguma decisão ao Estado porque estão longe de se integrar à participação administrativa orgânica vinculativa ou da não orgânica política. Salvo expressa previsão constitucional originária, elas nunca podem ser vinculantes, porque não têm o condão de substituir o plebiscito ou o referendo, além de afrontarem a democracia, porque não seria o povo constitucional e imparcialmente escolhido, que votaria sob o aspecto quantitativo – pois apenas os que comparecem na audiência ou consulta decidiria - e qualitativo – porque se prescindiria da cidadania em sentido estrito (capacidade eleitoral ativa)”. (BIM, 2014, p. 40).

Então, postos que são instrumentos que visam aperfeiçoar a democracia representativa, as audiências públicas são amplamente utilizadas na seara administrativa brasileira. No setor regulatório, por exemplo, existem diversas previsões normativas para sua realização por agências reguladoras e em situações que não estão atreladas à atuação das agências, como no caso de conversação e uso racional de energia (Lei 10.295/2001) e da Lei de Biossegurança (Lei 11.105/2005). Também é prevista a realização dessas audiências nas contratações públicas (Lei 8.666/1993), em questões que tratam de saneamento básico (Lei 11.445/2007), parcerias público-privadas (Lei 11.079/2004), no Sistema Único de Saúde (Lei 8.080/1990), na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/200), Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), entre outros.

Entretanto, é na área ambiental que a utilização da audiência pública apresentara importância teórica e prática para o presente trabalho. Assim, é a audiência pública que ocorre no âmbito do licenciamento ambiental subsidiado pelo Estudo de Impacto Ambiental (EIA) que forma a participação popular que interessa ao presente estudo.

Em 1986, a Resolução Conama 1/1986 (art.11, §2º.) previu a abertura de prazo para recebimento de comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados, no âmbito do EIA. Em seguida, foi a vez da Resolução Conama 09/1987 prever a realização de audiências públicas com a finalidade de expor o resultado do EIA, dirimir dúvidas e recolher críticas e sugestões dos interessados. Além disso, na Resolução Conama 237/1997, a audiência pública aparece mais uma vez enquanto possível etapa do licenciamento ambiental.

A audiência pública será analisada a partir da perspectiva da democracia participativa, que representa a tendência do surgimento de instrumentos que permitam o incremento da participação do cidadão nas decisões públicas (SANTOS, 2015). Assim, já que a democracia participativa é concretizada através oferecimento de oportunidades aos cidadãos para que participem da tomada de decisão que tenha relevância coletiva, a partir da estruturação de processos que ofereçam efetivas possibilidades de participar nos processos de decisão e atuar na divergência de opiniões (CANOTILHO, 2003, p. 288), de maneira análoga ao que ocorre em um fórum aberto ao livre e desinteressado exercício do debate entre os cidadãos igualmente livres e espontaneamente envolvidos na deliberação de questões que envolvem determinada comunidade (HABERMAS, 1995, p. 245) e que, além disso, é a participação oral e pública que qualifica as audiências públicas (CARVALHO FILHO, 2007; DI SARNO, 2007; GORDILLO, 2006; SOARES, 2002), para avaliar a participação dos cidadãos no processo de licenciamento ambiental, neste trabalho será utilizado como critério de análise o aspecto quantitativo e qualitativo das manifestações realizadas pela sociedade durante as audiências públicas.

Primeiramente, com a finalidade de apresentar o embasamento prático e teórico da audiência pública no licenciamento ambiental, será iniciada a análise teórica dos dois objetos de pesquisa deste trabalho: licenciamento ambiental e audiência pública. Dessa forma, pretende-se ressaltar a importância da compreensão do panorama brasileiro que envolve licença, meio ambiente e audiência pública para que, logo após, seja analisada empiricamente a dinâmica da participação nas audiências públicas.

## **2. LICENCIAMENTO AMBIENTAL E AUDIÊNCIA PÚBLICA: CONCEITOS E DEFINIÇÕES**

### **2.1 LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO**

O presente capítulo tem por função apresentar as noções introdutórias e conceituais dos dois objetos de pesquisa principais desta dissertação: licenciamento ambiental e audiência pública.

Assim, a partir da doutrina de diversos autores consagrados no Direito Ambiental brasileiro (ANTUNES, 2016; FARIAS, 2016; MACHADO 2016; MILARÉ, 2015), são analisados tanto o contexto histórico do surgimento do licenciamento ambiental enquanto instrumento da Política Nacional do Meio Ambiental, como também as noções conceituais desse processo.

Outrossim, Salge Jr. (2003) apud Farias (2011) nos informa que, sob o aspecto jurídico, a preocupação com o meio ambiente não existia no período colonial (1500 a 1822) nem no período imperial (1822 a 1889) e tão pouco até certo ponto do período do republicano brasileiro. Nessas fases ainda não existia preocupação de fato com nosso patrimônio ambiental, a não ser através de alguns dispositivos legais isolados cujo objetivo seria a proteção de alguns recursos naturais específicos, a exemplo do pau-brasil. As restrições sobre meio ambiente se limitavam à preservação de um ou outro elemento da natureza, destacando a importância botânica, estética ou o próprio direito de propriedade das questões.

No final da década de 1920 tem início a imposição legal de controle de atividades exploratórias do meio ambiente brasileiro. Porém, o controle que surgiu acabou sendo exercido de forma incipiente, já que era regido por uma visão utilitarista, só tutelando o recurso ambiental que tivesse algum valor econômico, além de se caracterizar pela fragmentação do objeto tutelado, negando ao meio ambiente uma identidade própria. A partir de 1930, com o esvaziamento mundial da fórmula ideológica liberal e diante da ascensão de Getúlio Vargas após a Revolução de 1930, a plataforma econômica intervencionista encontrou solo fértil no território brasileiro. Assim, o discurso da planificação econômica se fortaleceu e tomou corpo a partir de uma série de instituições

e da presença do Estado como motor e regulador da economia. É possível visualizar que nesse período se inicia grande produção legislativa para tutela dos recursos ambientais, onde podemos citar como exemplos a criação do Código Florestal pelo Decreto nº 23.793 de 1934; Código das Águas pelo Decreto-lei nº 852 de 1938; Código de Pesca pelo Decreto-lei nº 794 de 1938; Código de Caça pelo Decreto-lei nº 5.894 de 1943; e Código de Minas pelo Decreto-lei nº 1.985 de 1940.

Antunes (2014) considera que o regime anterior a Revolução de 1930 era caracterizado pelo individualismo e pela tentativa de estabelecimento da descentralização extremamente centrífuga e “quase que anárquica”, tendo sido substituído pelas tendências centralizadoras do Governo de Getúlio Vargas. Assim, Capelato (2003, p. 113) esclarece que:

“A década de 1930 foi um período de grandes mudanças no país. Depois da Revolução, abriu-se um leque de possibilidades de caminhos e vários setores sociais propunham medidas diferentes para solucionar a crise que se abatera sobre o país. O setor agrário, após o crack da bolsa de Nova York, debilitou-se muito. Amplo debate se estabeleceu em torno da questão do desenvolvimento do país e sobre o melhor percurso a ser trilhado para a superação, não só da crise, mas também do atraso em relação aos países capitalistas avançados”.

Passou-se a compreender o combate ao atraso do desenvolvimento social e econômico brasileiro a partir da necessidade de superação da ideologia liberal e da construção de um “Estado forte” em nosso país. Neder (1992) afirma que, com relação ao meio ambiente, nesse período o Estado brasileiro se caracterizou pelo estabelecimento do controle federal sobre o uso e ocupação do território e de seus recursos naturais, onde existia forte disputa entre o governo central e as demais unidades da Federação. Dessa forma, houve o aumento da produção legislativa com a finalidade de imposição legal do controle das atividades exploratórias do meio ambiente brasileiro, o que acabou ocorrendo de forma desordenada, já que os recursos ambientais passaram a ser regidos por legislações diferenciadas, culminando na falta de articulação entre cada uma das políticas ambientais, caracterizando, assim, o período fragmentado da política ambiental brasileira.

A partir de 1960, se inicia a fase chamada de setorial, marcada pela edição de normas com maiores referências às questões ambientais propriamente ditas. Entre os textos legislativos dessa época, é possível destacar a instituição do Estatuto da Terra pela Lei nº 4.504 de 1964; o Código Florestal pela Lei nº 4.771 de 1965; a Lei de Proteção à

Fauna pela Lei nº 5.197 de 1967; o Código de Pesca pelo Decreto-lei nº 221 de 1967; e o Código de Mineração pelo Decreto-lei nº 227 de 1967. Neder (1992) esclarece que é nessa fase, chamada por ele de fase de gestão de recursos naturais, que o Estado passa a regulamentar o uso dos recursos ambientais por meio de instrumentos de outorgas e concessões a particulares, permitindo de maneira mais controlada a exploração da fauna, flora, minérios, recursos hídricos, recursos pesqueiros e da terra.

Em 1970, preceitua Lima (2015), o Brasil ainda é marcado pela busca do desenvolvimento econômico, através governo que almejava desenvolver a indústria nacional e consolidar a economia através da implantação de grandes obras de infraestrutura. Enquanto isso, em nível mundial, a preocupação com a preservação dos recursos naturais começava a se consolidar, tendo sido realizada, em 1972, a I Conferência Mundial de Meio Ambiente, em Estolcomo, que resultou na Declaração sobre o Ambiente Humano e na consolidação, com o passar dos anos, de uma nova mentalidade social capaz de enxergar o meio ambiente como fundamento e condição da vida.

Apesar de o Estado brasileiro ainda ser marcado pela busca do desenvolvimento econômico, o Estado do Rio de Janeiro, influenciado pelo modelo americano de licenciamento ambiental, baseado no National Environmental Policy Act (NEPA) modelo precursor do licenciamento ambiental nos Estados Unidos em 1970, desenvolvido pela agência norte americana EPA (Environmental Protection Agency), despontou como precursor do licenciamento ambiental brasileiro em 1975, quando o governo do Estado resolveu dispor sobre a prevenção e o controle da poluição do meio ambiente, através do Decreto-lei 134/1975. Assim, foi previsto que as pessoas físicas e jurídicas, assim como as entidades da administração pública estadual e municipal que viessem a se instalar no território do Estado, cujas atividades industriais, comerciais, agropecuárias, domésticas, públicas, recreativas e outras, pudessem causar poluição, ficariam obrigadas a se submeterem a aprovação da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA e à prévia autorização da Comissão Estadual do Controle Ambiental – CECA para operação e funcionamento de suas instalações ou atividades. Sobre isso, Ribeiro (2015, p. 02 - 04) esclarece que:

“Foi no bojo da reforma administrativa da fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em junho de 1975, que surgiu pela primeira vez um colegiado de

Meio Ambiente com poderes deliberativos. [...] Esse modelo de colegiado deliberativo para políticas públicas, concessão de licenças e aplicação de penalidades, dotado de poder de polícia, apresentava-se como a solução adequada para a estrutura desenhada na reforma administrativa do novo Estado do Rio de Janeiro (...). Em 1986 havia conselhos estaduais de Meio Ambiente nos Estados do Amazonas, Alagoas, Bahia, Paraíba, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Santa Catarina, já abrangendo, portanto, todas as cinco regiões geográficas do país”.

Já em 1988, com a promulgação da Constituição Federal brasileira, apesar de não termos menção direta ao licenciamento ambiental, foi expressamente estabelecido, que todos “tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, sendo dever do Poder Público, com vistas a assegurá-lo, “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” (art. 225, caput e §1º, IV). É na legislação infraconstitucional, porém, que o licenciamento ambiental encontra-se situado como instrumento da política de gestão ambiental brasileira, vide art. 10, da Lei nº 6.938/81, que estabeleceu a nossa Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Além disso, é a partir da regulamentação desta lei que o modelo trifásico de licenciamento ambiental passa a ser regra em todo o país com a previsão de Licença Prévia – LP, Licença de Instalação – LI e Licença de Operação – LO. Dentre os instrumentos da nossa PNMA, talvez seja o licenciamento ambiental aquele que mais se alastrou no território brasileiro, em conjunto com o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) (FONSECA, 2015).

A partir daí, estabelecimentos e atividades econômicas passaram estar sujeitas ao licenciamento ambiental para que pudesse desenvolver atividades e empreendimentos de modo lícito e regula. Ausente tal autorização, esses empreendimentos se encontrarão em situação de irregularidade, padecendo da suspensão de sua implantação e funcionamento. A licença ambiental configura, assim, uma anuência do Poder Público de que o empreendimento econômico atende aos condicionantes legais de sustentabilidade ambiental. Essa anuência representa verdadeiro controle preventivo das atividades dos administrados, apesar destes se encontrarem no abrigo do direito da propriedade privada e sob a regência do princípio da livre iniciativa (CARNEIRO, 2001). Não esqueçamos, entretanto, que a legislação brasileira, como a maioria das legislações de outros países, criou o sistema de licenciamento ambiental visando o controle tanto de atividades privadas quanto públicas que possam causar dano ao meio ambiente (MACHADO, 2016).

Segundo Antunes (2016), o licenciamento ambiental é, ao lado da fiscalização ambiental, a principal manifestação do poder de polícia exercido pelo Estado sobre as atividades que utilizam recursos naturais. Sumariamente, Farias (2007, p. 37) explica que “trata-se de um mecanismo cuja função é enquadrar as atividades causadoras de impacto sobre o meio ambiente, o que pode ser feito por meio de adequação ou de correção de técnicas produtivas e do controle da matéria-prima e das substâncias utilizadas”. Por sua vez, Fiorillo (2017) bem ensina que este é caracterizado por um complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, do qual o objetivo final é a concessão da licença ambiental. Machado (2016) conceitua o licenciamento ambiental enquanto procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, de acordo com o que prevê o art. 2, inciso I, da Lei Complementar 140/2011. Além disso, Araújo (2013) indica que foi somente com a Resolução Conama nº 237/97, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), é que passamos a ter uma definição legal de licenciamento ambiental, de onde se retira que tal instrumento corresponde a um procedimento pelo qual o órgão ambiental competente permite a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, e que possam ser consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou causadoras de degradação ambiental.

Desse modo, como inevitavelmente a atividade humana termina por interferir direta ou indiretamente no meio ambiente, e diante da necessidade de compatibilização da preservação do equilíbrio ecológico ao desenvolvimento econômico, social e humano, será por meio do licenciamento ambiental que a sociedade brasileira atuará na adoção de medidas de prevenção e precaução de eventuais danos ambientais gerados pelas atividades antrópicas. No mesmo sentido, Struchel (2016, p. 28) esclarece:

“Mas por que há necessidade de se dar azo a tal procedimento administrativo ambiental? Justamente pela escassez, qualidade intrínseca dos recursos ambientais. Procura-se aliar o desenvolvimento à proteção do meio ambiente em todas as suas formas, com vistas ao desenvolvimento sustentável (...)”.

Conforme indica Ferreira (2015), o licenciamento ambiental se constitui em instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, sendo revestido de caráter eminentemente administrativo e se desenvolve no âmbito do órgão ambiental. Não obstante esse caráter administrativo, dele participam diversos sujeitos. Moraes (1988)

elena como sujeitos do licenciamento a Administração Pública Ambiental (órgão licenciador, que instaura, preside e conclui o processo); o interessado (requerente, pessoa física ou jurídica que requer a licença); a sociedade (representada por cidadãos, organizações não governamentais e o Ministério Público); órgãos públicos com responsabilidade no assunto; e fornecedores de informações técnicas.

Ademais, adotando a definição de licenciamento ambiental encontrada na Resolução Conama nº 237/97, falta ainda definição objetiva sobre quais atividades ou empreendimentos são considerados como efetiva ou potencialmente poluidores ou que podem causar degradação ambiental. Primeiramente, é importante observar que tal definição está condicionada ao que é considerado por disposições legais, regulamentares e normas técnicas aplicadas caso a caso, conforme se depreende do próprio art. 1º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/97. Assim, seguindo o modelo americano e europeu que lhe prestou inspiração, a tendência da norma brasileira para definição das atividades passíveis de licenciamento ambiental era de adotar a técnica de listagem positiva e reduzida, com foco em grandes projetos de infraestrutura e complexos industriais para atividades de extrativismo e transformação. No entanto, as discussões no CONAMA convergiram para a elaboração de uma listagem exemplificativa, na qual constam atividades e empreendimentos obrigatoriamente passíveis de licenciamento, afora outros que poderiam vir a ser (RIBEIRO, 2015). Assim, foi editada a Resolução Conama 001/86, que dispõe em seu art. 2º:

“Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

II - Ferrovias;

III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;

IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;

V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;

VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;

VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;

VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);

- IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;
- X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;
- XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;
- XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);
- XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;
- XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;
- XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;
- XVI - Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia”.

Uma lista exemplificativa enseja discricionabilidade e, assim, alguns itens vem sendo marcados por subjetividades na interpretação. A Resolução Conama nº 237/97 teve com um dos objetivos a revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, dispondo em seu art. 2º que:

Art. 2º- A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º- Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução.

§ 2º – Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

Art. 3º- A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

Uma das funções dessa revisão seria objetivar as atividades passíveis de licenciamento ambiental no País, em direção ao modelo de listagem positiva adotada

pelos modelos europeu e americano. No entanto, ainda que a listagem possa ser considerada positiva, há previsão de que o órgão ambiental competente possa definir complementações e detalhamentos, fato que ensejou e vem ensejando uma infinidade de atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento (RIBEIRO, 2015).

A fim de avançar no modelo de listagem positiva, alguns órgãos estaduais passaram a estabelecer normativas nesse sentido. O modelo desenvolvido pelo Estado do Rio de Janeiro desde 2014, com a edição do Decreto 44.820/2014 contém, em seu anexo 1, listagem positiva que indica as atividades e empreendimentos de licenciamento ambiental, deixando ressalvadas as atividades e empreendimentos classificados como de insignificante potencial poluidor ou de degradação ambiental, conforme classificação proposta pelo art. 23 do referido Decreto, conforme será estudado.

Indo além, é interessante, ainda, a discussão doutrinária quanto à natureza jurídica do licenciamento ambiental. Parte dos principais autores (FIORILLO, 2017; MACHADO, 2016) tem compreendido tratar-se de verdadeiro procedimento administrativo, seguindo o que é declarado na Resolução Conama 237/97:

“Art.1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:  
I – Licenciamento ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimento e atividades utilizadoras de recursos ambientais (...)”.

Entretanto, é relevante a defesa de Antunes (2016) acerca da impropriedade técnica nas definições normativas que classificam o licenciamento ambiental como mero procedimento e não como processo administrativo. Sendo o pedido de uma licença ambiental, verdadeira postulação para o exercício de direitos constitucionalmente assegurados, tais como a propriedade e a livre iniciativa econômica, deverão ser aplicados ao licenciamento ambiental os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Além disso, o autor também esclarece que tanto a natureza processual quanto contraditória do licenciamento, poderá ser vislumbrada no art. 11 da Resolução Conama nº 001/86, na determinação de que o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental sejam colocados à disposição da comunidade, além da possibilidade de realização de audiências públicas durante o andamento de seus trabalhos. Ademais, o autor indica que:

“O reconhecimento do licenciamento como processo administrativo e não como mero procedimento implica a admissão do direito de apresentar recursos, formular defesas específicas, apresentar pareceres técnicos e análises que se façam necessárias para a defesa dos direitos e interesses em jogo. Por outro lado, implica a adoção de prazos mais estáveis e peremptórios tanto para os interessados como para a própria administração”. (ANTUNES, p. 150, 2016).

É interessante lembrar que entre os processualistas e administrativistas existia a concepção de que a processualidade seria típica e exclusiva da função jurisdicional. Atualmente, entretanto, vige a ideia de expansão da figura processual para outras atuações estatais. Além disso, no Brasil, por vezes se emprega o termo processo no âmbito administrativo quando se assegura aos litigantes o contraditório e a ampla defesa (MEDAUAR, 2016). Assim sendo, administrativistas e tributaristas, que preferiram a utilização do termo procedimento no receio de confusão com o processo jurisdicional, passaram a vislumbrar que isso poderia ser sanado através da simples qualificação que identifica a função a qual se refere – processo administrativo; processo tributário, etc. Medauar (2016) ensina, assim, que o termo “processo” implica vínculo entre os atos e sujeitos, além de englobar direitos, deveres, poderes e faculdades na relação processual. Procedimento, por sua vez, significa meramente a sucessão encadeada de atos. Assim, parece correto entender processo como aquele realizado mediante o desenvolvimento de relação entre sujeitos, presente o contraditório (GRINOVER et all, 2015). No mesmo sentido, Araújo (2013) não deixa de esclarecer que o licenciamento ambiental também é considerado como processo administrativo, já que é pautado por alto grau de litigiosidade e necessidade do contraditório e da ampla defesa, além de permitir que a sociedade interessada e as comunidades diretamente atingidas pelo empreendimento intervenham no processo de decisão do órgão licenciador, através da Audiência Pública. Dessa forma, nesta pesquisa, tomando como base os ensinamentos de Antunes (2016), assim como a Instrução Normativa nº 06 do IBAMA, de 13 de abril de 2005, o licenciamento ambiental será analisado enquanto processo administrativo, já que “na maioria dos casos, devemos falar em processo, não em procedimento administrativo. Essa nomenclatura ficaria limitada aos casos em que não houvesse sequer a possibilidade de existência de controvérsias” (ARAGÃO, p. 654, 2013).

Outra relevante questão acerca do tema licenciamento ambiental diz respeito à natureza jurídica da licença ambiental concedida ao final do processo de licenciamento. Licença ambiental acaba por não coincidir com a conceituação doutrinária do termo

licença, que seria ato administrativo vinculado e definitivo pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu as exigências legais, facultava-lhe o desempenho de atividades ou realização de fatos materiais, entretanto, como veremos, não estamos lidando com uma licença definitiva. Nesse sentido, aduz Machado (2016, p. 322) que “o emprego na legislação e na doutrina do termo licenciamento ambiental não traduz necessariamente a utilização da expressão jurídica de licença em seu rigor técnico” e, assim, “o conceito de licenciamento ambiental tem vida própria, independente do conceito de licença, expressão utilizada pelo Direito Administrativo”. No mesmo sentido, bem explica Milaré (2015, p. 326):

“Não há que se falar, portanto, em equívoco do legislador na utilização do vocábulo licença, já que disse exatamente o que queria (*lex tantum dixit quam voluit*). O equívoco está em se pretender identificar na licença ambiental, regida pelos princípios informadores do princípio do Direito Ambiental, os mesmos traços que caracterizam a licença tradicional, modelada segundo cânon do Direito Administrativo, nem sempre compatíveis. O parentesco próprio não induz, portanto, considera-las gêmeas. Em síntese, licença ambiental, apesar de ter prazo de validade estipulado, goza de caráter de estabilidade, de jure; não poderá pois ser suspensa por simples discricionariedade, muito menos por arbitrariedade do administrador público. Sua renovabilidade não conflita com sua estabilidade; esta porém, sujeita a revisão, podendo ser suspensa e mesmo cancelada, em caso de interesse público ou ilegalidade supervenientes ou ainda, quando houver descumprimento dos requisitos estabelecidos no processo de licenciamento ambiental”.

Já do ponto de vista prático, é crível observar que o Poder Executivo expedirá licenças ambientais que se desdobram em três subespécies que em conformidade com o art. 8º da Resolução Conama nº 237/97, serão: a) Licença Prévia (LP); b) Licença de Instalação (LI); e c) Licença de Operação (LO). De todo modo, sobre as etapas do licenciamento, Fiorillo (2017) ensina que existem três etapas distintas e insupríveis, ressaltando que entre uma ou outra poderá ser necessário, ainda, a realização do Estudo de Impacto Ambiental e elaboração e apresentação do Relatório de Impacto ao Meio Ambiente.

Além disso, o Decreto nº 99.274/1990 regulamentou a Lei 6.938/81, acerca da previsão de tipos de licença. No art. 19 se declara que o Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças: Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento da atividade, prevendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo; Licença de Instalação (LI), autorizando o meio de

implantação, de acordo com as especificações constantes do projeto executivo aprovado; e Licença de Operação (LO), autorizando o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o que foi previsto na LP e LI.

Nesse sentido, a licença prévia será aquela concedida na fase preliminar do planejamento da atividade ou empreendimento, que serve para aprovar sua localização e concepção, atestando sua viabilidade ambiental e estabelecendo requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de implementação, verificando, ainda, prazo de validade de até cinco anos. A licença de instalação, obrigatoriamente precedida da licença prévia, será aquela que autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, possuindo prazo de validade de até seis anos. A licença de operação ou funcionamento sucede a de instalação e tem por finalidade autorizar a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores. Entretanto, cumpre esclarecer que o Decreto 99.274/1990 prevê regras gerais sobre os tipos de licenciamento, mas nada impede que os Estados aumentem as modalidades de licenciamento ou mesmo aumentem a exigência de cada fase, não podendo, contudo exigir menos que a regra geral.

Sobre normas e regras gerais que deverão ser seguidas no processo de licenciamento ambiental, a Lei 6.938/81 diz, no art. 8º, que está incluída entre as competências do CONAMA o estabelecimento, mediante aprovação do IBAMA, de normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA. Assim, normas e critérios gerais do licenciamento estabelecidas pelo CONAMA, deverão ser seguidos em todo o País. Machado (2016) esclarece que a expressão “supervisionado pelo IBAMA” deverá ser entendida como um tipo de fiscalização que prescinde grau de revisão, já que ocorre apenas nos casos em que o órgão federal ambiental comunicar aos Estados ou ao Ministério Público a ocorrência de desvios no cumprimento das diretrizes e critérios sobre o licenciamento ambiental.

Posto isto, partir desta análise introdutória acerca do licenciamento ambiental já é possível observar a importância da existência de instrumentos capazes de viabilizar a

conservação do meio ambiente brasileiro, seja através da concessão de licenças ou da atividade fiscalizatória dos órgãos ambientais. Assim, deverá ser dada especial importância para a necessidade de efetivação da prevenção dos danos ambientais, através da atuação dos órgãos ambientais, que deverão possuir capacidade técnica, instrumental e de infraestrutura para tanto, mas também através da atuação da própria sociedade, através de cidadãos conscientes de seus direitos e, principalmente, de seus deveres enquanto tal.

Passada a análise introdutória e conceitual sobre um dos objetos de estudo deste trabalho, é necessária a contextualização da problemática deste instrumento na atualidade do ordenamento jurídico pátrio, o que envolve, igualmente, uma análise de seu valor político, econômico e social na sociedade brasileira. Ramos Júnior (2015) já nos adverte para o fato de que a esperança depositada nas normas e instrumentos de proteção ao meio ambiente, a exemplo do licenciamento ambiental, tem entrado em descrédito em virtude da forma como foram conduzidos pelo Poder Público e pelo empreendedor brasileiro. Inicialmente, os problemas que envolvem o licenciamento ambiental passam pelos contextos do exagero de exigências burocráticas, judicialização e paralização de licenciamentos ou instalações, além do desconhecimento da funcionalidade do instrumento. Araújo (2013, pp. 257) constata a existência de falhas na prática do licenciamento ambiental, “sejam estruturais, técnicas ou até mesmo políticas ou legais, fazendo com que o instrumento ainda tenha que evoluir bastante, com vistas a evitar que o mesmo se torne meramente burocrático”. Antunes (2016, p. 204) nos adverte ainda que “o licenciamento ambiental, que deveria ser uma mera atividade rotineira, ao contrário, é um dos temas mais complexos que se apresentam no Direito Ambiental brasileiro, com muitas dificuldades de natureza prática”.

A demora na análise dos pedidos de licenças ambientais tem contribuído para promoção da ideia de que o licenciamento é mera obrigação legal e burocrática, tanto para empreendedores quanto para servidores públicos. Dessa forma, não é menos importante observar as últimas propostas do Senado Federal brasileiro para esta problemática, através da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 65/2012, que estabelece que a partir da simples apresentação de um Estudo Impacto Ambiental (EIA) pelo empreendedor, nenhuma obra poderá mais ser suspensa ou cancelada, tendo por objetivo a garantia da celeridade e da economia de recursos em obras públicas sujeitas ao processo. Sebben & Silva (2016) argumentam que a referida PEC poderá tornar o licenciamento ambiental

praticamente sem efeito ao dispensar várias etapas importantes desse processo, inviabilizando uma análise socioambiental mais profunda das atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento. O principal objetivo da PEC 65/2012 está em acrescentar ao art. 225, parágrafo 7º, da Constituição Federal a seguinte redação: “A Apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente”. Com isso, defende Sebben & Silva (2016, p. 401):

“Não haverá mais uma análise aprofundada da viabilidade socioambiental de qualquer empreendimento, descartando-se a exigência do licenciamento ambiental para a sua realização, já que, a partir de um simples estudo, por parte do empreendedor e feito por este, o qual pode conter várias falhas ou ser incompleto ou insuficiente, a obra pode ser iniciada sem sequer protocolar pedido de licença prévia, conseqüentemente o meio ambiente e a população ficará a mercê do que desejar o empresário”.

Segundo o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, que aprovou a Proposta de Emenda à Constituição 65/2012 em 27 de abril de 2016, a proposta se apresenta como uma inovação que visa garantir a celeridade e a economia de recursos em obras públicas sujeitas ao licenciamento ambiental, ao impossibilitar a suspensão ou cancelamento de sua execução após a concessão da licença, senão em face de fatos novos, supervenientes à situação, garantindo, outrossim, a segurança jurídica da execução de obras públicas sujeitas ao licenciamento ambiental.

Trata-se, assim, de questão complexa que perpassa pela necessidade de se encontrar soluções para a problemática do conflito existente entre o lícito desejo dos empreendedores de maior celeridade e previsibilidade no processo de licenciamento ambiental, devendo, entretanto, estar aliada ao permanente imperativo da segurança jurídica e do consenso acerca da importância da questão ambiental no Brasil. Ainda sobre a demora na análise de licenças ambientais, Ribeiro (2015, p. 22) tece que:

“A falta de cumprimento dos prazos no País é recorrente pelos mais diversos motivos, entre os quais destacamos a insuficiência de analistas nos órgãos ambientais, em termos numéricos e de capacitação, pela falta de rotatividade observada, motivada principalmente pela baixa remuneração praticada nos órgãos ambientais. Muitas vezes a baixa qualidade dos estudos ambientais contribui para a dilatação dos prazos pela série de complementações e ajustes necessários e este ônus sempre recai nas mãos dos analistas, pois o empreendedor tem a visão do prazo global, sem considerar atrasos decorrentes das falhas de sua consultoria”.

Indo além, quando partimos para análise das Audiências Públicas realizadas no âmbito do processo de licenciamento ambiental, destacamos que esse instrumento de abertura dialógica poderá ser considerado pelo empreendedor com mais uma mera obrigação burocrática que tende a prolongar o processo de licenciamento ambiental, já que, segundo a Resolução Conama 237/97, existe um prazo limite de 180 (cento e oitenta) dias para análise dos pedidos de licença ambiental, em cada modalidade, mas são ressalvados aqueles processos que forem objeto de Estudo de Impacto Ambiental ou Audiência Pública, cujo prazo pode se estender até 12 (doze) meses. Ainda dentro dessa problemática, Araújo (2013, p. 167) verifica que não há de fato a efetivação do princípio da participação popular quando da realização destas audiências, já que enxerga:

“Pouco interesse da sociedade em participar de tais audiências, seja porque as pessoas acreditam não ser direta ou indiretamente atingidas pelos efeitos da implementação do projeto, seja porque não há a vontade social participativa em virtude de uma falta de consciência ambiental, ou pela deficiência dos mecanismos de divulgação em massa da realização da audiência”.

Assim, fica evidente que estamos falando de um processo complexo, extenso, com custos significativos tanto para empreendedores quanto para o Estado, e que vem determinando a prioridade de análises de escritório em detrimento da fiscalização de resultados. Os operadores do licenciamento ambiental se balizam por indicadores de eficiência de processos ao invés de efetividade de resultados, tornando este um instrumento cada vez mais descolado da realidade e de sua finalidade (RIBEIRO, 2015).

## **2.2 - AUDIÊNCIA PÚBLICA NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) trouxe um novo ordenamento jurídico para os brasileiros e possibilitou a construção de um novo projeto de democracia no país. Todo o processo constituinte foi recheado por uma efetiva participação popular que legitimou a nova ordem instaurada. Essa foi uma época de forte mobilização social iniciada com demandas por eleições diretas para Presidente da República e que foi transferida para a construção de uma Constituição que simbolizasse a ruptura com o regime autoritário outrora em vigor (SALGADO, 2007).

Estamos, assim, sob a vigência de uma Constituição marcada profundamente pela participação popular, conforme ressalta Bacellar Filho (2002, p. 21):

“Diferentemente das sete Constituições anteriores, a atual é fruto da participação de todos os segmentos da sociedade. Ainda que impregnada por determinados vícios, começa com a pessoa, sendo chamada de ‘Constituição Cidadã’. A dignidade do ser humano foi erigida a fundamento do Estado Democrático de Direito: o seu principal destinatário é o homem em todas as suas dimensões”.

Reale (1990) igualmente nos ensina que a diferença entre a ordem constitucional anterior e a instaurada em 1988 é justamente a alteração do protagonista: o Estado cede lugar à sociedade civil. Segundo Sundfeld (2001, p. 126), o Estado Democrático de Direito é a soma e o entrelaçamento de “constitucionalismo, república, participação popular direta, separação de poderes, legalidade e direitos (individuais e políticos)”. Silva (2015) diz que a nossa Constituição faz com que os valores da democracia irradiem sobre todos os seus elementos constitutivos do novo Estado, qualificado como “democrático”, assim como sobre a nova ordem jurídica vigente. Podemos observar que a Carta Magna de 1988, tendo adotado uma forma mista de democracia, ainda se vale dos instrumentos da democracia representativa enquanto institutos básicos (MAUÉS, 1999), mas afasta essa noção como conceito central e exclusivo da nova ordem constitucional, abrindo mais espaço para o cidadão, entendido como sujeito ativo da cena política, reivindicante ou provocador da mutação do direito (CLÈVE, 1995).

Sobre democracia participativa, Bonavides (1985, p. 18-24) declara ser esta um direito positivado no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal brasileira de 1988, e que a nova legitimidade deverá partir do cidadão, o que determina a configuração de uma nova forma de Estado, o chamado Estado democrático-participativo, onde “o povo organizado e soberano é o próprio Estado, é a democracia no poder; é a legitimidade na lei, a cidadania no governo (...)”. No mesmo sentido, Comparato (1995) afirma que a Carta Magna de 1988 estabeleceu a soberania popular como princípio substantivo, um dos fundamentos da ordem política vigente e não subordinada à democracia representativa.

Assim, Salgado (2007, p. 225) reconhecendo a crise do modelo representativo tradicional, afirma que as manifestações populares durante o processo constituinte trouxeram justamente essa insatisfação para com o modelo antigo. Dessa forma, “a não adequação da representação política ao ideal democrático exige instrumentos que possibilitem ao povo fazer valer as suas opiniões e convicções”. A CF/88, refletindo esse

anseio, trouxe a previsão de formas de participação política através do voto universal, secreto e igual, assim como dos institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular. Benevides (2003) afirma que estes são os únicos mecanismos institucionais de participação popular na atividade legislativa e na definição de políticas governamentais. Silva (2015, p. 121) afirma, ainda, que:

“A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inciso I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos do governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe, assim, o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão, que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mais especialmente na vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício”.

Na esfera da atividade administrativa brasileira também ocorreram inúmeras transformações democráticas trazidas pela Constituição de 1988. Bacellar Filho (2002) assevera que o direito de participação do cidadão permite o aperfeiçoamento da esfera administrativa, no sentido de sua democratização, possibilitando, como consequência, a flexibilização do regime burocrático e dá início ao movimento de horizontalização do Direito Administrativo brasileiro. Rocha (1994, p. 65-66) afirma que “a Administração Pública constitucionalizou-se”, indicando a substituição da ideia de administrado submisso, não participativo e sem direitos pela de cidadão como “coautor das leis e cogestor da Administração Pública”.

Sumariamente, Alonso & Costa (2004) destacam quatro processos interdependentes, ocorridos a partir da década de 1980, que convergiram para promoção da ampliação da participação social na tomada de decisão administrativa, sendo pioneiras as áreas que tratavam das questões ambientais brasileiras. Primeiramente, a criação do Conselho Nacional para o Meio Ambiente (CONAMA) garantiu a abertura das decisões ambientais à participação da sociedade civil organizada, o que, aliado ao processo de redemocratização, permitiu a consolidação de regulamentos legais e institucionais no processo de decisão. A criação dos direitos de terceira geração, o fortalecimento de instituições que mediam conflitos (como o Ministério Público), e até mesmo a exigência constitucional de realização de estudos e relatórios de impacto ambiental se

concretizaram nesse período. Todos esses processos permitiram o início da expansão do controle social sobre as questões que envolvem riscos ambientais.

Dessa forma, um dos aspectos mais inovadores da Constituição Federal brasileira de 1988 é que ela estabeleceu e ampliou diversos canais de interlocução entre autoridades públicas e cidadãos através, por exemplo, da instituição da participação de trabalhadores e empregados nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão (art. 10, CF); da iniciativa popular no processo legislativo (art. 27, §4º; art. 29, XIII e art. 61, §21, CF); da cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII, CF); e a participação direta dos contribuintes na fiscalização das contas municipais (art. 31, §3º, CF).

A audiência pública, enquanto instrumento de participação cidadã no exercício função administrativa pelo Estado, apesar de ter restado ausente em previsão expressa na Constituição Federal de 1988, surgiu em nosso ordenamento pátrio ainda em 1986, ou seja, antes mesmo da concretização do processo de redemocratização, através da Resolução Conama nº 1. O Conselho Nacional do Meio Ambiente estava imbuído de utilizar a Audiência Pública quando tivesse por finalidade “expor aos interessados o conteúdo do produto de análise do RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito”. Já em 1987, a Audiência Pública passou a ter papel central no âmbito do Poder Legislativo por meio da Assembleia Constituinte quando, de acordo com Backes, Azevedo & Araújo (2009, p. 14):

“As 4 Subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte, instaladas em 7 de abril de 1987, iniciaram as reuniões de audiência pública a partir de do mesmo mês e começaram a discutir seus relatórios em meados do mês de maio. Portanto, em torno de apenas três semanas, foram realizadas as cerca de 200 reuniões, sendo ouvidos, simultaneamente, os mais diferentes setores da sociedade brasileira. Ao longo desses dias intensos, quase 900 pessoas – representantes de organizações da sociedade civil, acadêmicos, órgãos governamentais, juristas e outros – ocuparam todas as tribunas do Congresso, apresentaram centenas de propostas, polemizaram em torno dos principais temas em discussão, debateram com os constituintes, demarcaram campos e objetos de disputa política. O Parlamento foi tomado por delegações de todo o Brasil, abrindo espaço para múltiplas vozes”.

A única menção à Audiência Pública na Constituição Federal de 1988 encontra-se em seu art. 58, §2º, II, consolidando a utilização deste instrumento no âmbito do Poder Legislativo, ao trazer a previsão de que caberia ao Congresso Nacional e suas Casas, em razão da matéria e no âmbito das comissões temporárias e permanentes, realizarem Audiências Públicas com a sociedade civil. A partir de então, diversas leis

infraconstitucionais e decretos têm regulado a Audiência Pública como instrumento de participação popular nos variados âmbitos da União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios, tanto na seara da função administrativa, quanto da atividade legislativa e jurisdicional.

No âmbito judicial, a Constituição de 1988 menciona três dispositivos sobre audiência em sentido genérico (art. 107, §2º; art. 115, §1º e art. 125, §7º), mas não cuidou da Audiência Pública. As primeiras previsões legais destas últimas foram verificadas em leis infraconstitucionais que cuidam de procedimentos específicos relativos à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), todas no âmbito do Supremo Tribunal Federal e regidas pelas Leis Federais nº 9.868/1999 e nº 9.882/1999. Além disso, o Novo Código de Processo Civil, instituído pela Lei Federal nº 13.105/2015 trouxe previsão de realização de Audiência Pública no julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivo (art. 1.038) e para casos em que for cabível instauração de incidente de resolução de demandas repetitivas nos processos em curso nos tribunais (art. 983, §1º).

Nesse sentido, a audiência pública, verdadeiro instrumento idealizado a partir do princípio democrático, surgiu em nosso ordenamento jurídico antes mesmo da conclusão do processo brasileiro de redemocratização, tendo sido sua utilização prevista, primeiramente, no âmbito da função administrativa e, logo após, também da função legislativa. Atualmente, podemos destacar a consolidação da Audiência Pública enquanto instrumento de abertura dialógica entre o Poder Legislativo e os cidadãos, ao mesmo tempo em que observamos o processo de consolidação desse instrumento no âmbito do Poder Judiciário, através das Audiências Públicas realizadas pelo Supremo Tribunal Federal e da nova e mais ampla previsão trazida pelo Novo Código de Processo Civil. É no âmbito do Poder Administrativo, porém, que este instrumento tem apresentado atraso de evolução prática, em contraponto a previsão de que “o Direito Administrativo contemporâneo tende ao abandono da vertente autoritária para valorizar a participação de seus destinatários finais quanto à formação da conduta administrativa” (FERRAZ, 2006, p. 263).

Assim, apesar de estarmos tratando de um instrumento que é utilizado tanto no âmbito da atividade legislativa quanto judiciária e administrativa, é objetivo deste trabalho a análise da utilização deste instrumento no âmbito da atividade administrativa

e, em especial, nos processos de licenciamento ambiental. Nesse sentido, é interessante avaliação do respeitável administrativista Moreira Neto (2007), segundo o qual Audiência Pública é um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e grupos sociais determinados e que visa à legitimidade da ação administrativa. Alonso & Costa (2004), por sua vez, incluem as Audiências Públicas no rol de mecanismos brasileiros de governança, caracterizadas em reuniões públicas que buscam expandir a participação popular na discussão pública. Oliveira (2010), salientando o caráter pedagógico da Audiência Pública, posto que estabelece a oportunidade de conscientização e educação da população, também as inclui no rol de mecanismos ou instrumentos de participação dos cidadãos na esfera administrativa, ao lado da coleta de opinião, debates, consulta e colegiado público. Já de acordo com Bim (2014), trata-se de um instrumento da cidadania ampla, que prescinde da capacidade eleitoral e que incorpora o cidadão à política, promovendo uma participação efetiva e influente no rumo das decisões estatais, ainda que de forma não vinculante. Para fins deste trabalho aceitamos como mais completo o conceito proposto por Melo (2016, p. 41) sobre o referido instituto participativo:

“Audiência pública na função administrativa é um processo administrativo cujo objetivo é ouvir segmentos da sociedade antes da formulação de uma política pública ou da tomada de uma decisão e, com isso, contribuir para: (i) a legitimidade da atuação estatal no exercício da função administrativa; (ii) a construção conjunta da melhor decisão possível; (iii) o fortalecimento da autonomia pública dos cidadãos, por meio da participação democrática no processo de formação da decisão e vontade; e (iv) aperfeiçoamento da transparência e do controle social da ação estatal”.

Esclarecido seu conceito e em busca, agora, de identificar o fundamento jurídico das audiências públicas em nosso ordenamento, devemos atentar para a seguinte questão: seria a Audiência Pública um direito em face de uma decisão que possa afetar a coletividade?

Existe corrente que entende que as audiências públicas derivam da perspectiva coletiva do princípio anglo-saxão de ser ouvido antes de uma decisão que possa afetar direitos ou interesses coletivos (MOREIRA NETO, 2006). Oliveira (2010) compreende que será por meio da realização de audiências públicas que será garantido o direito fundamental do cidadão de ser ouvido e de poder opinar a respeito de assuntos que interessem à coletividade, sacando da Constituição Federal o caminho que sinaliza a colaboração entre Administração e administrado. Melo (2016, p. 83) defende que o

instrumento em análise possui fundamento no Texto Constitucional brasileiro, que “lança as bases de um Estado Democrático de Direito fundado na democracia participativa, na soberania popular e no princípio participativo”, assim, a legislação infraconstitucional estaria a cargo apenas de prever as situações em que seria possível a convocação de audiência pública em determinados assuntos que necessitassem da abertura democrática.

Observamos que a Constituição brasileira prevê algumas práticas participativas: no art. 10 assegura a participação de trabalhadores e empregados nos colegiados dos órgãos públicos onde seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação; no inciso VII do art. 194 está previsto como um dos objetivos da organização da seguridade social a participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados na gestão administrativa; no inciso III do art. 198, uma das diretrizes do sistema único de saúde é a participação da comunidade como uma forma de controle popular ou social da Administração; no art. 31, §3º, vem previsto que as contas dos municípios deverão ficar sessenta dias por ano à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação, com possibilidade de questionamento; e outra forma vem indicada no art. 74, § 2º, que atribui legitimidade a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas. No entanto, não consta entre as previsões Constitucionais a participação do cidadão mediante Audiência Pública realizada no âmbito da Administração Pública.

Assim, é mais acertada a defesa de Bim (2014) quando nos ensina que não há no ordenamento constitucional brasileiro a previsão de um direito à audiência pública em face de uma decisão que possa afetar a coletividade, excetuando alguns casos que envolvam agências reguladoras. O fundamento jurídico da Audiência Pública não é constitucional, mas infraconstitucional, já que deverá estar relacionada à prévia existência de lei em sentido estrito que preveja a possibilidade ou imposição de sua realização. Dessa forma, expressa previsão legal em norma infraconstitucional da realização da audiência pública poderá até gerar direito subjetivo aos cidadãos nos casos em que há obrigatoriedade. No mesmo sentido, Silva (2009, p. 55), ao reconhecer a importância do instrumento para participação popular, nega seu caráter de direito fundamental constitucionalmente assegurado, ao esclarecer que ela é “um direito do administrado quando assim previsto em lei lato sensu”. É correto, assim, que o fundamento das audiências públicas é legal e infraconstitucional, não podendo ser sacado diretamente da

Constituição Federal. Devemos lembrar, igualmente, que não podemos dizer que estamos diante de um direito cuja existência esteja relacionada exclusivamente aos princípios da ampla defesa ou ao contraditório quando da sua realização, mas sim de um direito baseado em mera previsão legal.

Ademais, quanto à função da Audiência Pública no processo de licenciamento ambiental, de acordo com Domingos, Lanchotti & Diz (2016), esta estaria a cargo de garantir o exercício do direito constitucional de acesso à informação. Moreira (2011) ensina que a audiência pública surgiu no Direito brasileiro como um instrumento de *accountability* cuja função é informar os interessados e promover a discussão do relatório sobre impactos ambientais, de acordo como previsto na Resolução nº 01 de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente, que fixou os objetivos das diretrizes para o uso e implementação da avaliação do impacto ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, trazendo em seu art. 11, §2º, disposição sobre o prazo para manifestação e comentários feitos por órgãos públicos e demais interessados e facultando a realização da Audiência Pública para transmissão de informações sobre impactos ambientais. Entretanto, Bim (2014, p. 182) bem esclarece que é justamente na área ambiental, incluindo assim, o licenciamento ambiental, que se encontra o maior distanciamento das Audiências Públicas de sua real finalidade, afirmando que:

“A doutrina também rechaça essa visão de que a informação é um fim da audiência pública, ainda que na seara ambiental. Maria Augusta Ferreira, com o apoio da doutrina portuguesa, aduz que a finalidade da audiência pública é a participação do público, não a mera informação, pois esta já é objeto da publicidade do processo”.

Entretanto, não há dúvida que a audiência pública reforça a divulgação de informações do processo administrativo. Ainda que esta não seja sua função principal, a audiência desempenha importante papel informativo, já que promove um fluxo de informações ambivalente, municiando a população com informações relevantes sobre o possível ato estatal, bem como a autoridade que tomará a decisão. Machado (2016, p. 259) aponta para tal ambivalência no fluxo informacional da audiência pública: “há uma dupla caminhada na audiência: o órgão público presta informações ao público e o público presta informações à Administração Pública”.

Em regra, a função informativa da audiência pública possui natureza endógena, devendo ser aplicada apenas em seu âmbito interno. Entretanto, quando existe lei prevendo que a audiência pública servirá para informar, sua razão de existir também será a publicidade. Quando possuir função informativa exógena, esta será satisfeita através da publicidade da audiência pública e documentos pertinentes à mesma, além de ser viabilizada pela própria audiência pública (BIM, 2014, p. 73).

Entretanto, a princípio da publicidade não deverá ser sacado como suficiente para deflagrar ou criar uma audiência pública, posto que a partir do regime geral das audiências públicas (Lei 9.784/1999, art. 32), essa função informativa exógena não existe, devendo haver lei em sentido estrito que especifique esta função. Assim, não existe audiência pública para informar, exceto se houver lei nesse sentido, excepcionando o regime geral e extrapolando a verdadeira finalidade das audiências.

Outrossim, o destaque dado ao aspecto informativo da audiência pública pertence à sociologia das audiências e não à sua finalidade jurídica. Caso a audiência pública tivesse por fim a publicidade dos atos administrativos, não teria sentido a necessidade prévia de divulgação de documentos antes da realização da audiência. Essa divulgação seria desnecessária, já que as informações seriam divulgadas na própria audiência.

A função informativa é mencionada muitas vezes enquanto uma necessidade para possibilitar a participação informada dos cidadãos, não sendo um fim em si mesma. Assim, para evitar que a audiência seja uma reunião sem participação, ela também deverá ter por objetivo informar, mas esse não é seu pressuposto. Assim, internamente a informação é efetivada na fase expositiva da audiência, precedida pela fase consultiva. (BIM, 2014; BIM, 2016).

Entretanto, a divulgação prévia da informação pertinente à audiência pública é necessária, além de se exigir linguagem acessível aos leigos interessados. A divulgação prévia das informações poderá ser realizada através de diversos meios pela Administração Pública, seja através do Diário Oficial; nas repartições do próprio órgão, por meio de pedidos de acesso à informação; ou até mesmo pela internet, no site oficial do órgão.

A partir da convocação da audiência pública deverá ser especificado um prazo que servirá para que os interessados busquem à obtenção de documentos (relatórios, estudos, etc.) vinculados ao tema da audiência, mediante o direito de acesso à informação estatal.

Assim, é recomendável que o prazo de convocação seja maior do que o necessário à obtenção dessas informações. não imposição obrigatória da realização da audiência pública”.

Sobre a convocação da audiência pública, a Lei 9.784/1999 deixou de prever um prazo mínimo, fazendo com que as demais legislações sofram de grande variação, o que gera certa insegurança jurídica. Bim (2014) afirma que quando não existir de prazo a ser seguido na legislação, seria razoável a exigência de 10 (dez) dias, tanto pela logística do comparecimento quanto pela possibilidade de participação informada.

A Lei 10.650/2003, que regulação da garantia da prestação de informações relativas ao ambiente no Brasil, poderá ser utilizada para promover algum efeito sobre a pré-divulgação de informações para audiência pública em licenciamento ambiental, sobretudo no que diz respeito ao pedido dos interessados em ter acesso a documentação pertinente ao processo decisório ambiental.

Outrossim, quando a audiência pública é realizada pelo IBAMA, a IN 184/08 preceitua que o RIMA deverá estar disponível no site oficial do órgão e nos locais indicados na publicação, promovendo um modelo de divulgação prévia de informações que amplifica a publicidade com a divulgação por meio da internet.

Além disso, Bim (2014) adverte que a audiência pública é instrumento cuja principal função é promover maior participação e complementar a fase de comentários existente no processo de licenciamento ambiental, indo além, ao esclarecer que o instrumento tem caráter secundário, e possui por escopo o reforço da participação já existente no processo de licenciamento. Nesse sentido, o autor continua:

“O constituinte não reconheceu como função da audiência pública a divulgação do conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto ao Meio Ambiente, atribuindo essa função a publicidade. A função prevista na Assembleia Constituinte para audiências públicas era a de discussão em um local onde o EIA pudesse passar pela avaliação pública. Esse reconhecimento reforça que a suposta função informativa prevista na Resolução CONAMA 09/1987 é endógena ou apenas é um aspecto sociológico, uma vez que sem respaldo na história legislativa. Na verdade, a Resolução CONAMA 09/1987 copiou a lei francesa Bouchardeau (Lei 83-630 de 12.07.1983), que era expressa em prever como função da enquete pública a (i) informação ao público e (ii) coleta de seus depoimentos, sugestões e críticas. Fez-se uma transposição acrítica do instituto do direito francês, para que tinha expressa base legal, para, do nada, criar uma função fora do eixo para as audiências públicas no Brasil, por ato infralegal e sem respaldo de qualquer tradição jurídica nacional” (BIM, 2014, p. 81-82).

Igualmente, Cabral (2006) afirma que o instituto em estudo tem função de colher impressões e demandas da comunidade envolvida sobre tema que será objeto de decisão administrativa. Nohara (2011) esclarece que a Audiência Pública servirá, geralmente, para instruir o processo administrativo e subsidiar a decisão administrativa para um resultado mais apurado com as necessidades sociais. Marrara (2009), por sua vez, também indica que tanto a consulta quanto audiência pública são atos instrutórios do processo administrativo, destinados a trazer novos subsídios ou esclarecer fatos junto à Administração, permitindo que o Poder Público tome uma decisão mais certa e legítima.

Indo além, Nohara (2011) doutrina que a finalidade de coleta de subsídios para o processo administrativo está separada de outros aspectos que envolvem a Audiência Pública, tal como o informativo e a busca de consenso. Ao defender que as Audiências Públicas possuem por escopo a instrução do processo administrativo para subsidiar a decisão administrativa em busca de um resultado mais coerente com as necessidades sociais, a autora adverte ainda para a existência de dois aspectos principais que envolvem a realização destas audiências: informativo e busca pelo consenso. No que tange ao aspecto informativo, é lícito que ele parte tanto da Administração para os administrados quanto em sentido inverso, no que Oliveira (2010, p. 28) caracteriza como duplo papel informativo, já que “por um lado propicia a obtenção de dados por parte dos cidadãos; de outro, também habilita o órgão administrativo, tornando-o apto a emitir um provimento mais acerto e justo”. Quanto ao aspecto da busca pelo consenso, a autora afirma que a Audiência Pública é pautada pela consensualidade, para que a decisão a ser tomada possa ter maior legitimidade. Outrossim, Bim (2014) ensina que estes dois aspectos destacados dos institutos participativos em estudo não comportam sua finalidade jurídica, reportando a Lei 9.784/1999 como a legislação do regime geral da audiência pública e destacando o art. 32 como indicativo de sua clara finalidade de promoção de debates.

No entanto, apesar de restar clara a finalidade geral das audiências públicas na promoção de debates, no que tange ao processo de licenciamento ambiental existem inúmeras críticas quanto à eficácia do referido instrumento em alcançar seu objetivo. Alonso & Costa (2004) indicam que as audiências públicas tendem a expressar mais as opiniões da sociedade civil organizada do que as dos grupos sociais diretamente atingidos

pela atividade ou empreendimento a ser licenciada. Holmes & Scoones (2000) avaliam os mecanismos deliberativos em questões ambientais usados no hemisfério norte e hemisfério sul, identificando que a motivação para participar dos processos deliberativos variam entre os grupos organizados e os cidadãos comuns, já que enquanto os primeiros possuem opiniões definidas previamente, os outros apresentam dificuldades na construção e apresentação de seus argumentos. Entretanto, em defesa dos processos participativos, Antunes (2005) afirma que muitas das questões suscitadas em juízo, relacionadas ao licenciamento ambiental, poderiam ser resolvidas em sede administrativa caso os procedimentos fossem mais abertos à participação comunitária desde o seu início.

Passada a análise conceitual, do fundamento jurídico e da finalidade da audiência pública, é importante a análise do regime geral das Audiências Públicas no âmbito da função administrativa, a partir da lei que regula o processo administrativo federal, a Lei 9.784/1999.

O devido processo legal deve ser observado tanto na seara jurisdicional quanto da Administração Pública e do Poder Legislativo. Assim, Mazza (2015) ensina que a noção de legitimidade pelo processo advém do moderno Estado de Direito, pontuando que a validade das decisões praticadas pelos órgãos e agentes governamentais está condicionada ao cumprimento do um rito procedimental preestabelecido. Nesse sentido, Aragão (2013, p. 653) afirma também que:

“Um dos maiores avanços alcançados pela cidadania no seu relacionamento com a Administração Pública foi a instituição do processo administrativo, um dos mais importantes instrumentos do controle interno, em razão do qual deixou de haver uma relação imediata entre a vontade do administrador e o ato administrativo por ele produzido. Pelo processo administrativo a vontade do administrador deve, antes de ser concretizada em um ato administrativo, ser mediada por um sucessão encadeada de outros atos, nos quais será exteriorizada, motivada, e conseqüentemente, sindicada. (...) Sob o ângulo da Administração, representa meio de simplificar práticas. Para o administrado, permite o conhecimento do modo de exercício da função administrativa, em contraste, assim, com funções não processualizadas. Conhecido o modo pelo qual se desempenha a função, o administrado detém melhores condições para pleitear o reconhecimento de seus direitos. A colaboração dos sujeitos e conhecimento do modo de atuação administrativa, decorrentes do esquema processual, facilitam o controle por parte da sociedade, do Poder Judiciário e de todos os outros entes que fiscalizam a Administração Pública”.

A lei 9.784/1999 “estabelece as normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta” (art.1º), mas, segundo

Aragão (2013) também é aplicável subsidiariamente no âmbito dos Estados e Municípios. No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça brasileiro consolidou o entendimento no sentido de considerar aplicável a Lei 9.784/1999 subsidiariamente às demais entidades federativas que não possuem lei própria de processo administrativo (AgRg no Ag 935624/RJ).

A utilização da Audiência Pública no Poder Executivo tem seu regime geral traçado pela Lei de Processo Administrativo da Administração Pública Federal (Lei 9.784/1999), e, embora todas as considerações sobre este instrumento não sejam retiradas com exclusividade da referida Lei, da mesma decorre o padrão de racionalidade das Audiências Públicas, ainda que de forma flexível. Assim, se afigura fundamental estudar o regime geral deste instrumento de participação, já que o regramento é aplicável às audiências públicas realizadas tanto no âmbito do Judiciário quanto do Legislativo, Ministério Público, Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, na ausência de legislação específica. No entanto, concordamos que a existência de um regime geral não elimina as exceções, como indica o art. 69 da Lei 9.784/1999, ao aludir que “os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei”. Assim, essas exceções poderão existir tanto através de expressa disposição ao contrário como da discricionariedade administrativa (BIM, 2014).

Sobre a ampliação da participação do cidadão no processo administrativo brasileiro, a Lei 9.784/1999 inovou ao firmar como direito do administrado a formulação de alegações e apresentação de documentos antes da tomada de decisão administrativa (art. 3º, inciso III). Além disso, trouxe indicações expressas sobre os meios de participação de administrados no processo administrativo, citando que o órgão administrativo poderá abrir período de consulta pública quando a matéria envolver assunto de interesse geral, ou poderá, ainda, realizar audiência pública para debates sobre a matéria do processo, diante da relevância da questão, mas deixando claro que poderão ser estabelecidos outros meios de participação dos administrados, seja diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas (arts. 31, 32 e 33).

Da leitura do art. 32 da Lei 9.784/1999, é possível verificar a existência de regra sobre obrigatoriedade ou facultatividade da realização das audiências públicas:

“Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo”.

Diante da redação do referido artigo, fica claro que a realização de audiência pública não é um elemento obrigatório no processo administrativo, sendo, em regra, facultativa sua realização. No entanto, ainda na legislação federal brasileira podem ser encontradas algumas exceções à regra, através de previsões de obrigatoriedade da realização de Audiência Pública no âmbito de processos administrativos. Assim, pode ser citado como exemplo o art. 39, caput, da Lei de Licitações (Lei 8.666/1993); os arts. 9º, §4º, e 48, parágrafo único, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000); e o art. 40, §4, I, da do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Nesses casos, haverá nulidade processual quando prevista a obrigatoriedade da audiência pública e esta não for realizada, já que Oliveira (2010, p. 28) indica que nestas ocasiões estes instrumentos se caracterizam como “condição de validade do processo administrativo em que está inserida”. Sobre o tema, Bim (2014, p. 106) declara ainda que:

“A negativa da realização de consultas ou audiências públicas deve ser motivada, como qualquer ato administrativo, bem como o pedido de quem requer. Essa fundamentação, no entanto, pode ser bem ampla, fundando-se, inclusive, na discricionariedade da realização do ato. O mero pedido do interessado não transforma a auscultação pública em algo obrigatório. A realização da consulta ou audiência pública é ato discricionário quando ela não for obrigatória por lei. (...) Quando a lei for dúbia, deve-se interpreta-la de acordo com a regra, ou seja, não imposição obrigatória da realização da audiência pública”.

Sobre a convocação da audiência pública, a Lei 9.784/1999 deixou de prever um prazo mínimo, fazendo com que as demais legislações sofram de grande variação, o que gera certa insegurança jurídica. Bim (2014) afirma que quando não existir de prazo a ser seguido na legislação, seria razoável a exigência de 10 (dez) dias, tanto pela logística do comparecimento quanto pela possibilidade de participação informada. Além disso, a Resolução nº 82/2012 do Conselho Nacional do Ministério Público estabelece que o prazo para convocação de Audiência Pública pelo Ministério Público é de no mínimo 10 (dez) dias úteis.

A convocação para Audiência Pública serve para avisar sobre a realização da mesma, devendo ser prestada por meio de edital publicado na imprensa oficial, onde consta informações sobre o horário, a data, o local, o assunto e o onde encontrar mais informações sobre o tema que será discutido. Segundo Bim (2014) a convocação não se confunde com a divulgação, sendo o segundo ato posterior à convocação e uma espécie

de reforço publicitário. A lei 9.784/1999 prevê que a divulgação será realizada por meios oficiais (art. 31, §1º).

A Audiência Pública poderá ser realizada em dia e horário escolhidos pela autoridade competente, de acordo com a discricionariedade, ressalvados os casos em que lei específica preveja algo em sentido contrário. Assim, a regra do horário da realização da audiência será a do expediente da repartição e em dias úteis, de acordo com o previsto no art. 22 da Lei 9.784/1999:

“Art. 22. Os atos do processo devem realizar-se em dias úteis, no horário normal de funcionamento da repartição na qual tramitar o processo.

Parágrafo único. Serão concluídos depois do horário normal os atos já iniciados, cujo adiamento prejudique o curso regular do procedimento ou cause dano ao interessado ou à Administração”.

Durante a realização da audiência deverá haver oralidade e, segundo Gordillo (2006), será através da participação oral e pública que se qualificará as audiências públicas, devendo o debate ser oral e informal. No mesmo sentido, Carvalho Filho (2015, p. 194) afirma:

“A característica normal da audiência pública consiste na adoção do princípio da oralidade, segundo o qual as manifestações são veiculadas por palavras proferidas pelo participante na sessão designada para os debates”.

Diferentemente, Bim (2014) defende que o debate oral entre Administração e administrador não é essencial à Audiência Pública, e que apenas a condução, a explicação e respostas dadas durante a audiência deve ser, necessariamente, oral. Ao cidadão poderá ser facultada tanto a participação oral quanto escrita. Assim:

“O que se exige na audiência pública é a participação, que comporta graus e formas. A palavra audiência vem do latim *audire*, ouvir. Mas esse ouvir não significa a fala de maneira direta pelos participantes da audiência. As perguntas, críticas e sugestões podem ser lidas pela autoridade presidente da audiência, não havendo nenhum direito subjetivo de falar, salvo regulamentação em contrário. (...) O diálogo significa troca de ideias, e não necessariamente conversação. (...) O debate previsto na Lei 9.784/1999 significa discussão, mas não necessariamente verbal, mas no sentido de discutir, de trocar ideias sobre, de examinar, de analisar algum assunto”. (BIM, 2014, p. 142 e 143).

Por fim, será dever da Administração considerar o que foi debatido durante a audiência pública, já que “os resultados da audiência pública deverão ser apresentados

com a indicação do processo adotado” (art. 34, da Lei 9.784/1999). No entanto, Bim (2014) afirma ser impróprio falar em “resultado” da audiência pública, quando nela não se vota sim ou não, mas apenas são colhidas sugestões, opiniões e comentários do cidadão. Marrara (2009, p. 237) nos ensina que “o dever de considerar e responder os comentários dos administrados não implica, porém, o dever de utilizar os argumentos contidos nessas manifestações para tomada de decisão”. Assim, o Poder Público não está obrigado a seguir os conselhos dos administrados, o que nos faz concluir que as contribuições recebidas durante a audiência não são juridicamente vinculantes, mas meramente opinativas.

### **2.3 – AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Visando a unificação da atuação da administração estadual para maior eficiência na questão ambiental, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) foi criado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em 2007, através da Lei Estadual 5.101, de 04 de outubro de 2007, sendo órgão vinculado à Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) e que possui a função de executar as políticas públicas ambientais adotadas pelos Poderes Executivo e Legislativo do Estado. Em 12 de Janeiro de 2009, através do Decreto nº 41.628, o Inea foi instalado a partir da fusão de três órgãos: Feema (Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente), Serla (Superintendência Estadual de Rios e Lagoas) e IEF (Instituto Estadual de Florestas), possuindo sede situada na Avenida Venezuela, 110, Praça Mauá, no Centro do Rio, juntamente ao prédio da SEA (Secretaria de Estado do Ambiente). O órgão atua de forma descentralizada através de nove Superintendências Regionais correspondentes às regiões hidrográficas do Estado e que possuem autonomia para expedir licenças ambientais para atividades de pequeno e médio potencial poluidor. O órgão máximo do INEA é o Conselho Diretor (Condir), composto pelos titulares da Presidência, Vice-Presidência e seis Diretorias (Diretoria de Licenciamento Ambiental; Diretoria de Informação, Monitoramento e Fiscalização; Diretoria de Gestão das Águas e do Território; Diretoria de Recuperação Ambiental; Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas; Diretoria de Administração e Finanças).

Na sequência da criação do Inea, foi criado o Sistema de Licenciamento Ambiental do Estado do Rio de Janeiro (SLAM), por meio de Decreto nº 42.159, publicado em 03 de dezembro de 2009, que aportou ao processo de licenciamento ambiental um conjunto de alterações de cunho estratégico, tático e operacional que possibilitou a modernização da gestão ambiental do Estado do Rio de Janeiro, com o aprimoramento, a padronização e a simplificação de procedimentos de análise e emissão de licenças, autorizações, certidões e certificados ambientais pela Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILAM) e pelas Superintendências, sendo estas últimas institucionalmente vinculadas à Vice-Presidência do INEA.

Além de regulamentar o Sistema de Licenciamento Ambiental do Estado do Rio de Janeiro, o Decreto nº 42.159/2009 também trouxe definições acerca dos instrumentos de autorização ambiental; certidão ambiental; certidão de credenciamento de laboratório (CCL); certificado de registro de medição de emissão veicular (CREV); outorga de direito de uso de recursos hídricos (OUT); termo de encerramento (TE); termo de responsabilidade técnica pela gestão ambiental (TRGA) e; licenças ambientais. Com o amadurecimento do Sistema de Licenciamento Ambiental do Estado do Rio de Janeiro (SLAM) iniciou-se um processo de revisão de seus conceitos e procedimentos, de forma a tornar sua implementação mais clara e objetiva, o que resultou na edição do Decreto Estadual nº 44.820, publicado em 03 de junho de 2014, revogando as disposições em contrário do Decreto nº 42.159/2009.

A partir daí, as licenças ambientais foram definidas legalmente enquanto atos administrativos mediante os quais o órgão ambiental estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que devem ser obedecidas na localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos ou atividades considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou aqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, nas seguintes modalidades: licença prévia (PV); licença de instalação (LI); licença de operação (LO); licença ambiental simplificada (LAS); licença prévia e de instalação (LPI); licença de instalação e operação (LIO); licença ambiental de recuperação (LAR) e; licença de operação e recuperação (LOR).

A Licença Prévia (LP) é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, tendo por função aprovar sua localização e concepção, atestando, assim, a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade e

estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes que deverão ser atendidos nas fases seguintes de sua implantação. O prazo de validade da LP é, no mínimo, o estabelecido no cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos e, no máximo, de 5 (cinco) anos.

A Licença de Instalação (LI) é concedida antes de iniciar-se a implantação do empreendimento ou atividade e 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, da qual constituem motivo determinante. A LI pode autorizar a pré-operação, por prazo especificado na licença, visando à obtenção de dados e elementos de desempenho necessários para subsidiar a concessão da Licença de Operação. O prazo de validade da LI é, no mínimo, o estabelecido no cronograma de instalação e pré-operação e, no máximo, de 6 (seis) anos.

A Licença Prévia e de Instalação (LPI) é concedida antes de iniciar-se a implantação do empreendimento ou atividade e o órgão ambiental, em uma única fase, atestando a viabilidade ambiental e autorizando a implantação de empreendimentos ou atividades, nos casos em que a análise de viabilidade ambiental da atividade ou empreendimento não depender da elaboração de EIA/RIMA ou RAS, estabelecendo as condições e medidas de controle ambiental. A LPI poderá autorizar a pré-operação, por prazo especificado na licença, visando à obtenção de dados e elementos de desempenho necessários para subsidiar a concessão da Licença de Operação. O prazo de validade é, no mínimo, o estabelecido no cronograma de instalação e pré-operação e, no máximo, de 6 (seis) anos.

A Licença de Operação (LO) autoriza a operação de empreendimento ou atividade, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores, com base em constatações de vistoria, relatórios de pré-operação, relatórios de auditoria ambiental, dados de monitoramento ou qualquer meio técnico de verificação do dimensionamento e eficiência do sistema de controle ambiental e das medidas de mitigação implantadas. O prazo de validade é, no mínimo, de 4 (quatro) anos e, no máximo, de 10 (dez) anos. Nos casos em que a LO for concedida com prazo de validade inferior ao máximo, poderá ter seu prazo de validade ampliado até o limite de 10 (dez) anos, mediante requerimento do titular da licença, quando constatadas, cumulativamente:

- a) manutenção das condições ambientais existentes quando de sua concessão;
- b)

implementação voluntária de programa eficiente de gestão ambiental; c) inexistência de denúncias e autos de constatação e de infração; d) correção das não conformidades decorrentes da última auditoria ambiental realizada.

A Licença de Instalação e de Operação (LIO) é concedida antes de iniciar-se a implantação do empreendimento ou atividade e autoriza, concomitantemente, a instalação e a operação de empreendimento ou atividade cuja operação represente um potencial poluidor insignificante, estabelecendo as condições e medidas de controle ambiental que devem ser observadas na sua implantação e funcionamento. A LIO poderá ser concedida para a realização de ampliações ou ajustes em empreendimentos e atividades já implantados e licenciados. O prazo de validade é, no mínimo, de 4 (quatro) anos e, no máximo, de 10 (dez) anos.

A Licença Ambiental Simplificada (LAS) é concedida antes de iniciar-se a implantação do empreendimento ou atividade e, em uma única fase, atesta a viabilidade ambiental, aprova a localização e autoriza a implantação e a operação de empreendimento ou atividade enquadrados na Classe 2, estabelecendo as condições e medidas de controle ambiental que deverão ser atendidas. A LAS não se aplica às atividades e empreendimentos que já tenham iniciado a sua implantação ou operação, mesmo que enquadrados na Classe 2, casos em que deve ser concedido outro tipo de licença, ou uma Autorização Ambiental, quando aplicável. O prazo de validade é, no mínimo, de 4 (quatro) anos e, no máximo, de 10 (dez) anos. Nos casos em que a LAS for concedida com prazo de validade inferior ao máximo, com base no cronograma de instalação e pré-operação apresentado, e este tenha sofrido atrasos, o prazo de validade da licença poderá ser ampliado, por meio de averbação, até o limite máximo de 10 (dez) anos, mediante requerimento do titular da licença, desde que comprovada a manutenção do projeto original e das condições ambientais existentes quando de sua concessão.

A Licença Ambiental de Recuperação (LAR), por sua vez, autoriza a recuperação de áreas contaminadas em atividades ou empreendimentos fechados, desativados ou abandonados ou de áreas degradadas, de acordo com os critérios técnicos estabelecidos em leis e regulamentos. O prazo de validade é, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de recuperação ambiental do local e, no máximo, de 6 (seis) anos. A LAR só poderá ser renovada mediante requerimento do titular da licença, desde que comprovada

a total impossibilidade de serem atendidas as condicionantes ambientais estabelecidas quando de sua concessão.

A Licença de Operação e Recuperação (LOR) autoriza a operação de empreendimento ou atividade concomitante à recuperação ambiental de áreas contaminadas. O prazo de validade é, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de recuperação ambiental da área e, no máximo, de 6 (seis) anos. A LOR só poderá ser renovada mediante requerimento do titular da licença, desde que comprovada a total impossibilidade de serem atendidas as condicionantes ambientais estabelecidas quando de sua concessão.

No anexo 01 do Decreto Estadual 44.820/2014 estão especificadas as atividades e empreendimentos que estão sujeitas ao licenciamento ambiental estadual atualmente, restando o seguinte enquadramento comparativo ao disposto anteriormente no Decreto 43.159/2009:

**Quadro 1 - Enquadramento comparativo dos Decretos estaduais 43.159/2009 e 44.820/2014:**

De acordo com a redação do Decreto 42.159/2009		De acordo com o Decreto 44.820/2014	
<b>Grupo 00</b>	Extração de minerais	<b>Grupo 00</b>	Extração de minerais
<b>Grupo 02</b>	Agricultura, extração de vegetais e silvicultura	<b>Grupo 02</b>	Agricultura, extração de vegetais e silvicultura
<b>Grupo 03</b>	Pecuária e criação de outros animais	<b>Grupo 03</b>	Pecuária e criação de outros animais
<b>Grupo 05</b>	Caça e pesca		
<b>Grupo 10</b>	Produtos minerais não metálicos	<b>Grupo 10</b>	Produtos minerais não metálicos
<b>Grupo 11</b>	Metalúrgica	<b>Grupo 11</b>	Metalúrgica
<b>Grupo 12</b>	Mecânica	<b>Grupo 12</b>	Mecânica
<b>Grupo 13</b>	Material elétrico e de comunicações	<b>Grupo 13</b>	Material elétrico e de comunicações
<b>Grupo 14</b>	Material de transporte	<b>Grupo 14</b>	Material de transporte
<b>Grupo 15</b>	Madeira	<b>Grupo 15</b>	Madeira
<b>Grupo 16</b>	Mobiliário	<b>Grupo 16</b>	Mobiliário
<b>Grupo 17</b>	Papel e papelão	<b>Grupo 17</b>	Papel e papelão
<b>Grupo 18</b>	Borracha	<b>Grupo 18</b>	Borracha
<b>Grupo 19</b>	Couro, pele e produtos similares	<b>Grupo 19</b>	Couro, pele e produtos similares

<b>Grupo 20</b>	Química	<b>Grupo 20</b>	Química
<b>Grupo 21</b>	Produtos farmacêuticos e veterinários	<b>Grupo 21</b>	Produtos farmacêuticos e veterinários
<b>Grupo 22</b>	Perfumaria, sabões e velas	<b>Grupo 22</b>	Perfumaria, sabões e velas
<b>Grupo 23</b>	Produtos de matérias plásticas	<b>Grupo 23</b>	Produtos de matérias plásticas
<b>Grupo 24</b>	Têxtil	<b>Grupo 24</b>	Têxtil
<b>Grupo 25</b>	Vestuário, calçado e artefatos de tecidos	<b>Grupo 25</b>	Vestuário, calçado e artefatos de tecidos
<b>Grupo 26</b>	Produtos alimentares	<b>Grupo 26</b>	Produtos alimentares
<b>Grupo 27</b>	Bebidas	<b>Grupo 27</b>	Bebidas
<b>Grupo 28</b>	Fumo	<b>Grupo 28</b>	Fumo
<b>Grupo 29</b>	Editorial e gráfica	<b>Grupo 29</b>	Editorial e gráfica
<b>Grupo 30</b>	Diversos	<b>Grupo 30</b>	Diversos
<b>Grupo 31</b>	Unidades auxiliares de apoio industrial e serviços de natureza industrial	<b>Grupo 31</b>	Unidades auxiliares de apoio industrial e serviços de natureza industrial
<b>Grupo 33</b>	Construção Civil	<b>Grupo 33</b>	Construção Civil
<b>Grupo 34</b>	Álcool e açúcar	<b>Grupo 34</b>	Álcool e açúcar
<b>Grupo 35</b>	Serviços de utilidade pública	<b>Grupo 35</b>	Serviços de utilidade pública
<b>Grupo 47</b>	Transporte	<b>Grupo 47</b>	Transporte
<b>Grupo 51</b>	<b>Serviços de alojamento, de alimentação, pessoais e de higiene pessoal</b>	<b>Grupo 55</b>	Serviços Auxiliares diversos
<b>Grupo 55</b>	Serviços auxiliares diversos		

Da análise comparativa dos Anexos 1 dos Decretos 42.159/2009 e 42.820/2014 se depreende, inicialmente, que houve uma dispensa de licenciamento ambiental das atividades de caça e pesca e de alojamento, alimentação e de higiene pessoal. Entretanto, pode-se dizer que apenas as atividades de pesca e caça foram beneficiadas com a dispensa do licenciamento ambiental, já que as atividades de alojamento, alimentação e higiene pessoal foram incluídas na categoria do grupo 55 do Anexo 1 do Decreto 42.820/2014.

Já o art. 23 do Decreto 42.820/2014 tratou da classificação do impacto ambiental das atividades e empreendimentos submetidos ao licenciamento ambiental, de acordo com os seguintes critérios:

**Quadro 2 - classificação do impacto ambiental das atividades e empreendimentos submetidos ao licenciamento ambiental**

PORTE	POTENCIAL POLUIDOR			
	Insignificante	Baixo	Médio	Alto
<b>Mínimo</b>	CLASSE 1A Impacto insignificante	CLASSE 2A Baixo impacto	CLASSE 2B Baixo impacto	CLASSE 3ª Médio impacto
<b>Pequeno</b>	CLASSE 1B Impacto insignificante	CLASSE 2C Baixo impacto	CLASSE 3B Baixo impacto	CLASSE 4ª Médio impacto
<b>Médio</b>	CLASSE 2D Médio impacto	CLASSE 2E Baixo impacto	CLASSE 4B Médio impacto	CLASSE 5ª Alto impacto
<b>Grande</b>	CLASSE 2F Baixo impacto	CLASSE 3C Médio impacto	CLASSE 5B Alto impacto	CLASSE 6A Alto impacto
<b>Excepcional</b>	CLASSE 3D Baixo impacto	CLASSE 4C Médio impacto	CLASSE 6B Alto impacto	CLASSE 6C Alto impacto

Elaboração própria

Para arbitramento do porte do empreendimento ou atividade, o órgão ambiental poderá solicitar previamente ao empreendedor o detalhamento da atividade ou empreendimento a ser licenciado. Outrossim, o empreendedor poderá, ainda, solicitar a revisão do enquadramento do porte ou potencial poluidor de sua atividade ou empreendimento caso não concorde com a decisão do órgão licenciador. Caso o empreendimento ou atividade seja enquadrada na categoria de Classe 1A, enquanto promotora de impacto insignificante, estará dispensada do processo de licenciamento ambiental, ainda que constante no anexo 1 do Decreto 42.820/2014.

A implantação do processo de licenciamento ambiental do Rio de Janeiro foi pioneira e acabou influenciando a legislação nacional sobre o assunto. Entretanto, apesar de se apresentar como um Estado pioneiro na defesa das questões ambientais, a doutrina verifica vários aspectos que afetam negativamente o andamento de processos de licenciamento no Estado, dentre os quais se destaca a própria legislação ambiental, tida como morosa e pouco atualizada, remetendo, assim, a constantes atrasos na concessão das licenças ambientais (MORAES, 2010). Por outro lado, Chaché (2014) chama atenção para necessidade de verificação da eficácia do licenciamento ambiental enquanto instrumento para solução dos conflitos socioambientais, sendo de suma importância estabelecer e demonstrar o modo pelo qual os impactos de uma atividade ou empreendimento licenciado poderá impactar a sociedade, o que se insere no debate da realização de Audiências Públicas no âmbito do processo de licenciamento ambiental.

Diante disso, o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONEMA), órgão colegiado, deliberativo e consultivo, instituído no âmbito da Secretaria de Estado de Ambiente (SEA), que possui a função de deliberar sobre as diretrizes da Política Estadual de Meio Ambiente e sua aplicação pela Secretaria de Estado do Ambiente e demais instituições nele representadas, bem como orientar o Governo do Estado na gestão do meio ambiente, elaborou a Resolução Conema nº 35/2011. No que tange às Audiências Públicas realizadas no âmbito do processo de licenciamento de atividades e empreendimentos potencialmente poluidores no Estado do Rio de Janeiro, é da análise da Resolução Conema nº 35, de 15 de Agosto de 2011, que podem ser estabelecidos os objetivos e procedimentos para sua adequada realização.

Assim, com o intuito de estabelecer os procedimentos para realização das Audiências Públicas no âmbito licenciamento ambiental de obras, empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou daqueles que, sob qualquer forma, possam causar significativa degradação ambiental, a serem licenciados com base em Estudo de Impacto Ambiental – EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, foi elaborada a Resolução Conema nº 35/2011.

Segundo a Resolução, a Audiência Pública se destina a fomentar e permitir a participação pública das comunidades interessadas e afetadas pelos impactos ambientais dos empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores, além de dar transparência e maior publicidade ao processo de licenciamento ambiental (art. 2º) Assim, durante a realização da audiência deverão ser expostos os dados e as informações relevantes em relação ao empreendimento, no que tange as suas características, alternativas tecnológicas e locacionais; o diagnóstico ambiental; a extensão e magnitude dos impactos ambientais; as medidas mitigadoras e compensatórias; os programas ambientais; e os impactos cumulativos e sinérgicos (art. 2º, I). Deverá ainda ser possibilitada a obtenção de conhecimento de fatos locais e tradicionais da comunidade afetada pelo empreendimento que possam ser úteis à decisão final do processo de licenciamento e à imposição de condicionantes a eventual licença concedida (art. 2º, II e III).

As hipóteses de realização da Audiência Pública abrangem o licenciamento de toda atividade ou empreendimento que exija o Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (art. 3º). Além disso, deverá ser realizada em horário

fora do expediente administrativo, excepcionalmente aos sábados, domingos e feriados, em local de fácil acesso de dotado de linhas de transporte público (art. 4º). O local para realização da audiência deverá ser aprovado pela Comissão Estadual de Controle Ambiental do Rio de Janeiro (CECA), e apresentar: a) condições adequadas de infraestrutura e segurança dos participantes; b) acessibilidade ao público; c) equipamento audiovisual e de informática, material de escritório e pessoal de apoio; d) capacidade condizente com a expectativa de público participante; e) serviço de transporte público; e f) detector de metais, a critério do CECA (art. 5º).

O CECA deverá, ainda, notificar o empreendedor para exposição e aprovação preliminar do conteúdo das apresentações que serão expostas durante a Audiência Pública; assim como o modelo de material impresso; cópia da legislação ambiental pertinente ao caso e; local, data e horário em que se pretende realizar a audiência pública. A avaliação e eventual aprovação deverão seguir os critérios da imparcialidade; clareza; objetividade; abrangência e proporcionalidade de tempo de abordagem dos impactos ambientais do empreendimento, assim como das decorrentes medidas de mitigação e compensação; metodologia e recursos audiovisuais empregados para compreensão do público e; linguagem acessível e compatível com o RIMA (art. 6º).

Aprovados o material impresso, a apresentação do empreendedor e da equipe multidisciplinar, assim como o local, data e horário em que se pretende realizar a Audiência Pública, o empreendedor deverá fazer publicar a convocação respectiva no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro e no primeiro caderno de, no mínimo, três jornais de grande circulação em todo o Estado, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias da data definida pelo CECA para realização da audiência. Além disso, o empreendedor deverá, durante os 10 (dez) dias que antecedem a realização da Audiência Pública, promover outras medidas de divulgação sobre o local, data e horário de sua realização, tais como: utilização de faixas e cartazes em lugares públicos e de grande visibilidade; divulgação direta à população afetada em regiões em difícil acesso; divulgação na página inicial do sítio de internet. O CECA e o INEA também deverão fazer divulgação da Audiência Pública na página inicial de seus sítios na internet, assim como deverão convidar oficialmente o Ministério Público Estadual e Federal, as representações dos órgãos públicos ambientais e seus respectivos conselhos interessados, com antecedência mínima de 10 (dez) dias. Os meios de divulgação Audiência Pública deverão veicular a oportunidade para inscrição perante o CECA, no prazo de até 05

(cinco) dias anteriores à realização do ato, para entidades civis que desejem fazer uso da palavra, desde que comprovadamente constituídas há mais de um ano, que tenham entre seus objetivos a proteção do meio ambiente ou de interesses comunitários direta ou indiretamente atingidos pelo empreendimento ou atividade passível de licenciamento ambiental (art. 7º).

No dia de realização da Audiência Pública deverão participar obrigatoriamente integrando a Mesa Diretora: Presidente, a quem compete dirigir os trabalhos e mediar os debates, podendo ser um dos membros do CECA ou integrante dos quadros do Poder Executivo Estadual, nomeado pelo Presidente do CECA; o Secretário, integrante dos quadros do Poder Executivo estadual e; um integrante do Grupo de Trabalho do INEA responsável pela análise técnica do EIA. Integrarão a Mesa Diretora, enquanto convidados: membros do Ministério Público Estadual e Federal e demais autoridades e representantes de órgãos públicos presentes, a critério do Presidente. Os representantes do empreendedor e membros da equipe multidisciplinar integrarão mesa distinta, e no Plenário estarão entidades civis e o público em geral. Durante a realização da Audiência Pública será assegurada a livre participação de pessoas físicas e jurídicas interessadas no plenário, mediante registro em lista de presença na qual constará nome completo, documento hábil de identificação, endereço e, quando couber, instituição que representa. Além disso, ao declarar aberta a primeira fase da Audiência, o Presidente deverá declarar como aberto o prazo para apresentação de perguntas escritas e demais inscrições para o uso da palavra durante os debates (art. 8º).

Após composição das mesas será executado o hino nacional e, quando possível, do município em que a Audiência Pública for realizada. Em seguida, o Presidente deverá expor sobre o rito e as finalidades da Audiência, podendo facultar aos demais integrantes da Mesa Diretora, por tempo não superior a três minutos, breve manifestação introdutória. Logo após, o representante do INEA terá a palavra por 10 (dez) minutos, quando deverá explicar ao público sobre licenciamento ambiental; caráter consultivo e possíveis desdobramentos da Audiência Pública e; o termo final do período de análise e decisão sobre a licença ambiental, o qual também levará em conta o que for apresentado durante a Audiência e no período seguinte de oferecimento de comentários complementares. Concluída a exposição do representante do INEA, terão a palavra, por no máximo 30 (trinta) e 45 (quarenta e cinco) minutos, respectivamente, o representante do

empreendedor e os membros da equipe multidisciplinar, que farão suas apresentações conforme previamente aprovadas pela CECA (art. 9º).

Ao término das apresentações e após intervalo de 30 (trinta) minutos, o Presidente declarará findo o prazo para apresentações de perguntas escritas e inscrições individuais para o uso da palavra, declarando aberta a fase de comentários, perguntas e debates, iniciada pelo Ministério Público Estadual e Federal, quando presentes. Em seguida, o Presidente facultará o uso da palavra por mínimo três e no máximo cinco minutos a cada representante das entidades civis que o tiverem requerido. Findo o período de perguntas, comentários e críticas do Ministério Público e entidades civis, o Presidente passará a palavra ao representante do empreendedor e aos membros da equipe multidisciplinar, que terão no máximo 15 (quinze) minutos para réplica (art. 10 e 11).

Quando termina o período de réplica dos representantes do empreendedor e da equipe multidisciplinar, se inicia a fase de perguntas, comentários, críticas e opiniões individuais, escritas ou orais. O Presidente organiza as perguntas escritas por assunto e, indicando o nome de seus autores, as formula ao empreendedor e à equipe multidisciplinar, que terão no máximo 05 (cinco) minutos para responder a cada grupo de perguntas. Ao terminar a fase de perguntas escritas e respostas, o Presidente cede o uso da palavra aos indivíduos inscritos, por duração máxima de 05 (cinco) minutos para cada, concedendo, ainda mais cinco minutos ao empreendedor e à equipe multidisciplinar para complementação e esclarecimentos, caso entenda necessário (art. 12).

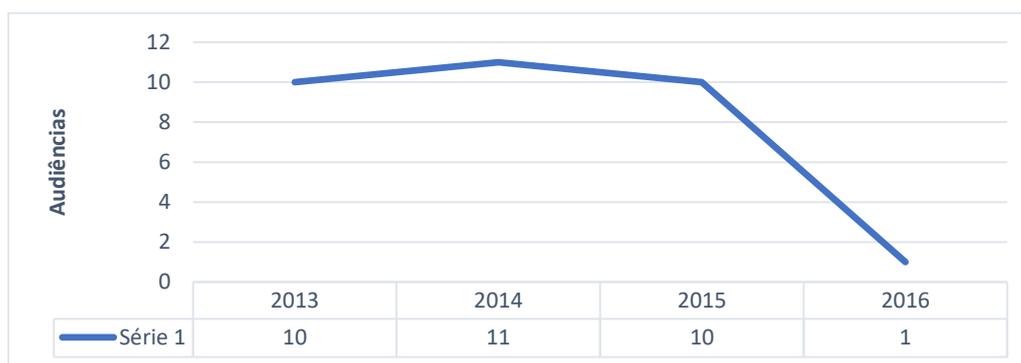
Ao término das perguntas e respostas, o Presidente facultará aos integrantes das Mesas a oportunidade de apresentar considerações finais por três minutos cada, declarando, após, encerrada a Audiência Pública e facultando aos presentes a entrega de documentos e apresentação de perguntas escritas adicionais, além das apresentadas, para que sejam consideradas no parecer final que antecede a decisão sobre a licença ambiental. O Presidente informará, ainda, aos participantes a possibilidade de apresentação ao CECA e ao INEA de perguntas, documentos, sugestões e críticas adicionais para serem consideradas no parecer final que antecede a decisão sobre a licença ambiental, no prazo de até 10 (dez) dias da realização da Audiência. Em até 05 (cinco) dias úteis após a realização da Audiência, o CECA encaminhará ao empreendedor os documentos e perguntas, as quais deverão ser respondidas por escrito em até 05 (cinco) dias úteis após notificação e anexadas nos autos do processo de licenciamento ambiental (arts. 13 e 14).

Finda a Audiência Pública, uma ata sucinta deverá ser lavrada em até sete dias após sua realização, assinada pelo Presidente e Secretário e devendo ser disponibilizada a página da internet do INEA (art. 16, caput). Prevê, ainda, o art. 16, §1º, da Resolução Conema nº 35/2011 do Conema, que a Audiência Pública deverá ser filmada e seu arquivo digital de vídeo e áudio, sem edições, entregue ao INEA para consulta pública por meio de disponibilização em página de internet e anexação nos autos do processo de licenciamento. Além disso, o empreendedor deverá providenciar e apresentar ao INEA a transcrição do inteiro teor da Audiência Pública, com declaração de seu representante legal de que o documento confere com o teor das apresentações e debates, o qual deverá ser disponibilizado na página de internet do INEA (art. 16, §2º).

O descumprimento dos deveres estipulados pela Resolução Conema nº 35/2011 deverá ser levado ao conhecimento da Mesa Diretora até o término da Audiência Pública, podendo acarretar sua suspensão e nova realização em data a ser definida pelo CECA (art. 24). Além disso, todas as despesas necessárias à realização da Audiência Pública, tais como divulgação, publicidade, organização e realização local serão de responsabilidade do empreendedor (art. 21).

Dando seguimento a esta pesquisa, da compilação e análise dos dados coletados no levantamento documental da pesquisa, foi possível identificar o quantitativo de audiências públicas realizadas pelo INEA do Estado do Rio de Janeiro, no âmbito de processos de licenciamento ambiental, durante o lapso temporal de 2013 a 2016. Assim, no ano de 2013 foram realizadas 10 audiências públicas; ao passo que em 2014, esse quantitativo aumentou para 11 ; em 2015 se verificou uma leve queda para 10 Audiências Públicas realizadas e; em 2016, apenas 1 (uma) Audiência Pública foi realizada no âmbito do licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos no Estado do Rio de Janeiro.

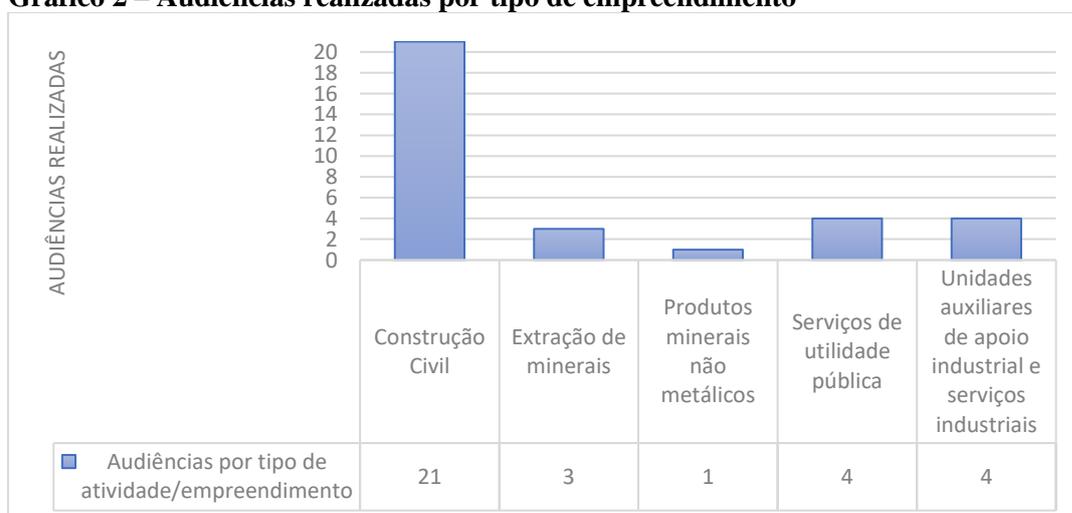
**Gráfico 1 – Audiências Públicas realizadas pelo INEA entre 2013 e 2016**



Elaboração própria a partir de dados do INEA disponíveis em: <http://www.inea.rj.gov.br/>

Ademais, apesar de haver a especificação de 30 grupos que diferenciam e classificam as atividades e empreendimentos que estão sujeitas ao licenciamento ambiental estadual atualmente, da análise e compilação dos dados coletados das Audiências Públicas realizadas entre 2013 e 2016, houve a incidência de apenas 04 grupos de atividades e empreendimentos. O grupo de maior incidência de realização de audiências públicas no âmbito do licenciamento ambiental corresponde o de atividades e empreendimentos da Construção Civil, com o quantitativo de 21 audiências realizadas. Em seguida, os grupos de Serviços de utilidade pública e de Unidades auxiliares de apoio industrial e Serviços industriais aparecem empatados, cada um com 04 audiências públicas realizadas. O grupo de Extração de minerais realizou 03 audiências públicas entre o lapso temporal de 2013 e 2016; e por fim, o grupo de Produção de minerais não metálicos realizou 01 audiência pública no mesmo período.

**Gráfico 2 – Audiências realizadas por tipo de empreendimento**



Elaboração própria a partir de dados do INEA disponíveis em: <http://www.inea.rj.gov.br/>

No que tange ao perfil dos municípios em foram realizadas as audiências e onde viriam a ser localizados empreendimento ou atividade em processo de licenciamento ambiental, foi possível observar a seguinte conjectura ao relacionar o índice populacional, o índice de desenvolvimento humano e índice de desenvolvimento municipal:

**Quadro 4 - Quantitativo de audiências públicas realizadas por município relacionando dados do índice populacional, índice de desenvolvimento humano e índice de desenvolvimento municipal**

Município	População	IDH	IFDM	Quantidade de audiências realizadas entre 2013 e 2016
Areal	11970	0,684	0,6926	1
Arraial do Cabo	29097	0,733	0,6620	1
Belford Roxo	481127	0,684	0,6369	1
Cabo Frio	208451	0,735	0,7806	1
Campos de Goytacazes	460624	0,715	0,7512	2
Cantagalo	19759	0,709	0,6627	1
Duque de Caxias	882729	0,711	0,6695	6
Itaguaí	119143	0,715	0,7671	1
Itaperuna	9901	0,730	0,8202	1
Macaé	219564	0,764	0,8227	4
Magé	236319	0,709	0,6943	1
Maricá	146549	0,765	0,7306	3
Niterói	496696	0,837	0,8302	1
Petrópolis	298142	0,745	0,7904	1
Rio das Ostras	131976	0,773	0,7676	1
Rio de Janeiro	6476631	0,799	0,8281	4
São Francisco de Itaboana	41291	0,639	0,6674	1
São Pedro da Aldeia	96920	0,712	0,6943	1
Saquarema	82359	0,709	0,7405	1

Elaboração própria a partir de dados do INEA, IBGE e FIRJAN disponíveis em: <http://www.inea.rj.gov.br/>; <https://cidades.ibge.gov.br/>; <http://www.firjan.com.br/publicacoes/>

Os municípios em que foram promovidas mais audiências públicas foram Duque de Caxias (6), Macaé (4) e Rio de Janeiro (4). Em Maricá foram realizadas 3 audiências públicas, enquanto em Campos Goytacazes houveram 2. Já em Areal, Arraial do Cabo, Belford Roxo, Cabo Frio, Cantagalo, Itaguaí, Itaperuna, Magé, Niterói, Petrópolis, Rio das Ostras, São Francisco de Itaboana, São Pedro da Aldeia e Saquerema, foram realizadas, em cada, apenas 1 audiência pública.

Analisando sumariamente o perfil dos municípios em que ocorreram as audiências públicas em estudo, é possível verificar que os processos de licenciamento ambiental e, conseqüentemente, as audiências públicas, foram realizadas de forma que não é possível afirmar que quanto maior ou menor o índice populacional, maior ou menor será a tendência de que sejam promovidas audiências públicas. De mesmo modo, quando se analisa o índice de desenvolvimento municipal elaborado pela FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro), ou o índice de desenvolvimento humano

elaborado pelo IBGE, não é possível fazer qualquer relação entre a promoção das audiências e os indicadores maiores ou menores entre os municípios.

Nesse ponto, diante da escassez de estudos empíricos e sociológicos sobre o objeto de estudo em questão e partindo do objetivo principal dessa dissertação, qual seja o de analisar a Audiência Pública enquanto instrumento de ampliação da participação do cidadão no processo administrativo de licenciamento ambiental, foi realizado um estudo quali-quantitativo das Audiências Públicas realizadas pelo INEA entre o lapso temporal de 2013 a 2016, a partir da dinâmica da participação, levando em conta as variáveis de distribuição de participantes, falas e temáticas abordadas em cada processo. Assim, pretende-se preencher essa lacuna e contribuir para uma melhor compreensão da dinâmica deste mecanismo de expansão da participação em questões ambientais.

Para compreensão da dinâmica da participação promovida durante as audiências públicas, foram coletadas e analisadas informações referentes ao horário e duração das audiências públicas; divisão de etapas da audiência; momento de manifestação dos participantes; quantitativo de manifestação dos participantes; e quantitativo dos temas abordados.

Para atingir tal objetivo, em primeiro momento foram coletados e compilados os documentos referentes às 32 (trinta e duas) Audiências Públicas realizadas no lapso temporal em estudo. De forma mais específica, esta etapa consistiu no levantamento e compilação documental das atas sucintas e transcrições de inteiro teor de todas as Audiências Públicas realizadas, disponíveis para consulta no site oficial do INEA. Em seguida, as informações coletadas e quantitativamente compiladas foram analisadas a partir dos quadros de variáveis da participação.

### **3 – ANÁLISE EMPÍRICA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

#### **3.1 - QUESTÕES PRELIMINARES**

Neste trabalho, a audiência pública é analisada a partir da perspectiva da democracia participativa, que representa a tendência do surgimento de instrumentos que permitam o incremento da participação do cidadão nas decisões públicas (SANTOS,

2015). Assim, já que a democracia participativa é concretizada através oferecimento de oportunidades aos cidadãos para que participem da tomada de decisão que tenha relevância coletiva, a partir da estruturação de processos que ofereçam efetivas possibilidades de participar nos processos de decisão e atuar na divergência de opiniões (CANOTILHO, 2003, p. 288), de maneira análoga ao que ocorre em um fórum aberto ao livre e desinteressado exercício do debate entre os cidadãos igualmente livres e espontaneamente envolvidos na deliberação de questões que envolvem determinada comunidade (HABERMAS, 1995, p. 245) e que, além disso, é a participação oral e pública que qualifica as audiências públicas (CARVALHO FILHO, 2007; DI SARNO, 2007; GORDILLO, 2006; SOARES, 2002), para avaliar a participação dos cidadãos no processo de licenciamento ambiental, foi utilizado como critério de análise o aspecto quantitativo e qualitativo das manifestações realizadas pela sociedade durante as audiências públicas.

Assim, nessa etapa da pesquisa foi realizada a análise empírica das audiências públicas, objetivando demonstrar a dinâmica da participação nos debates travados nas audiências concretizadas no âmbito de licenciamento ambiental no estado do Rio de Janeiro, durante o lapso temporal de 2013 a 2016, sendo destacados, para tanto, a distribuição quantitativa das manifestações dos participantes das audiências públicas e a distribuição dos temas abordados pelas pessoas da comunidade, representantes de associações e movimentos sociais que participaram das audiências. Este estudo foi realizado na tentativa de gerar dados para a identificação da existência ou não da promoção da participação da sociedade nos processos de licenciamento ambiental, através das audiências públicas.

Para o estudo em questão, foi considerada como manifestação toda pronúncia incluída nas transcrições de inteiro teor publicadas pelo INEA e realizada durante as audiências públicas em estudo, que tratassem da condução dos debates, emissão de perguntas, comentários, críticas; sugestões e opiniões.

Para a presente análise, foi consultado o registro documental escrito dos debates promovidos, que consistiram principalmente em atas e transcrições de inteiro teor de 32 audiências públicas promovidas no contexto em estudo. Os documentos consultados foram obtidos no sítio oficial do INEA (Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro).

### **3.2 – ASPECTOS DA DINÂMICA DE PARTICIPAÇÃO NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS ENTRE 2013 E 2016**

Conforme verificado nos contextos pesquisados e de acordo com o previsto no art. 16 da Resolução Conema nº 35/2011, o Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro registra o conteúdo dos debates orais de forma escrita e os disponibiliza na internet, sendo todos integralmente transcritos em atas das audiências públicas, que consignavam o local do evento, a data de sua realização, identificação dos participantes e suas falas. É ainda interessante destacar que também são disponibilizados para consulta online os Estudos de Impacto Ambiental e seus respectivos Relatórios, filmagem das audiências públicas em arquivo digital de vídeo e áudio.

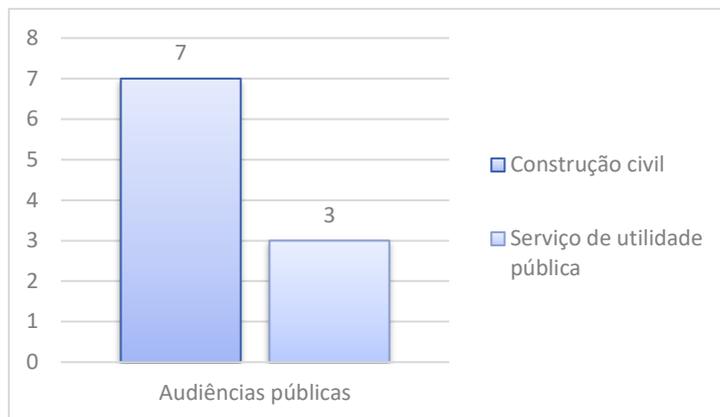
Ademais, no que diz respeito aos horários de promoção e duração das audiências públicas analisadas, foi observada certa regularidade quanto aos dois quesitos. Todos os diálogos sobre o licenciamento ambiental de obras e empreendimentos no Estado do Rio de Janeiro ocorreram no turno da noite, com início entre as dezenove horas e dezenove horas e quarenta e sete minutos. Em regra, os eventos tiveram duração média de três horas, o que ocorreu em 26 audiências públicas. No entanto, foram observados dois contextos em que ocorreram exceções à regra de duração dos eventos, onde em três audiências a duração foi de uma hora e quarenta e cinco minutos e outras três audiências tiveram duração superior a cinco horas, sendo uma de cinco horas e trinta minutos; outra de cinco horas cinquenta minutos e a seguinte de seis horas e cinquenta minutos. Das audiências que tiveram duração inferior à média de três horas, duas tratavam da instalação de aterro sanitário para resíduos sólidos e outra da atividade de extração de areia. Por sua vez, das audiências que tiveram duração superior à média, todas tratavam de empreendimentos para instalação de terminal portuário.

Quanto aos locais em que as audiências públicas foram realizadas, notou-se uma variação de ambientes utilizados para receber os participantes, sendo tanto de instalações públicas quanto privadas. Assim, no contexto em estudo os locais para realização dos debates variaram entre colégios públicos; auditório de hotéis; clubes; salões de festa; estádios municipais e; câmaras comunitárias.

Ademais, a partir do levantamento quantitativo, foi possível identificar a dinâmica de participação nas audiências públicas realizadas em licenciamento ambiental do estado

do Rio de Janeiro entre os anos de 2013 e 2016. Durante o ano de 2013 foram realizadas 10 (dez) audiências públicas que tratavam do licenciamento de atividade ou empreendimento da construção civil ou de serviços de utilidade pública:

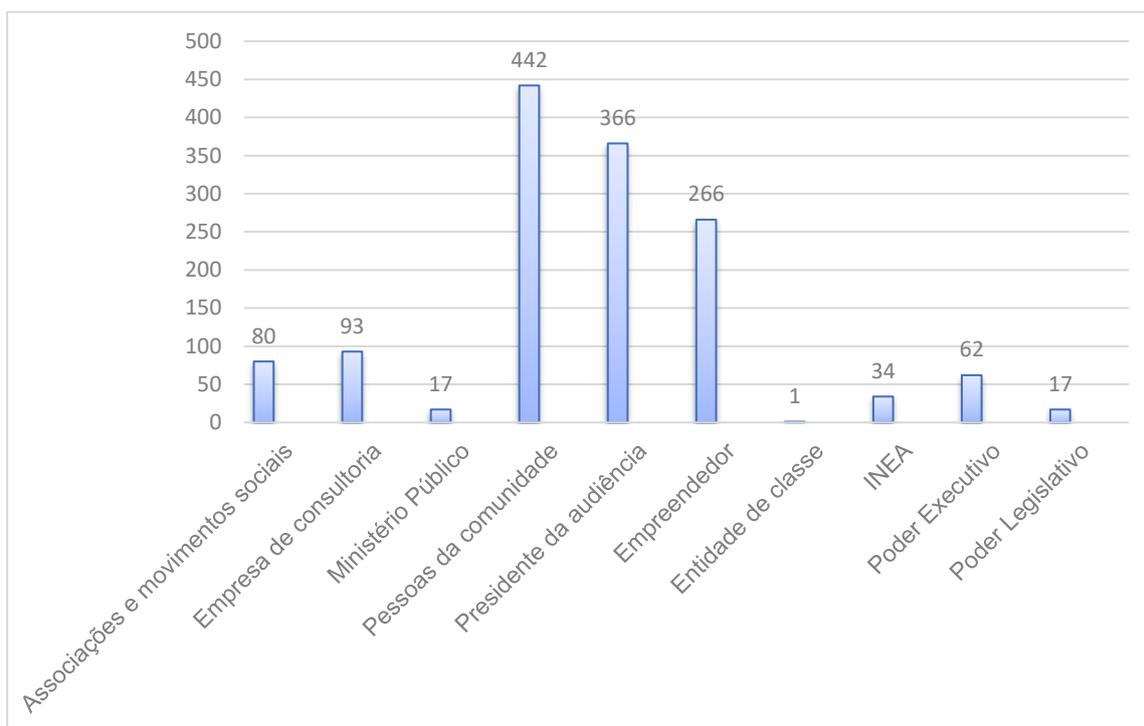
**Gráfico 3 – Audiências Públicas realizadas em 2013**



Elaboração própria a partir de dados do INEA disponíveis em: <http://www.inea.rj.gov.br/>

No que diz respeito à dinâmica de participação nas audiências públicas realizadas em 2013, é possível verificar que ocorreram um total de 1378 (um mil trezentos e setenta e oito) manifestações durante as 10 (dez) audiências públicas, das quais, 442 (quatrocentos e quarenta e dois) partiram de pessoas da comunidade; 366 (trezentos e sessenta e seis) do presidente da audiências pública; 266 (duzentos e sessenta e seis) do representante do empreendedor; 93 (noventa e três) da empresa de consultoria; 80 (oitenta) de associações e movimentos sociais; 62 (sessenta e dois) de representantes do Poder Executivo; 34 (trinta e quatro) do representante do INEA; 17 (dezessete) do Ministério Público; 17 (dezessete) de representantes do Poder Legislativo e; 01 (uma) de entidades de classe:

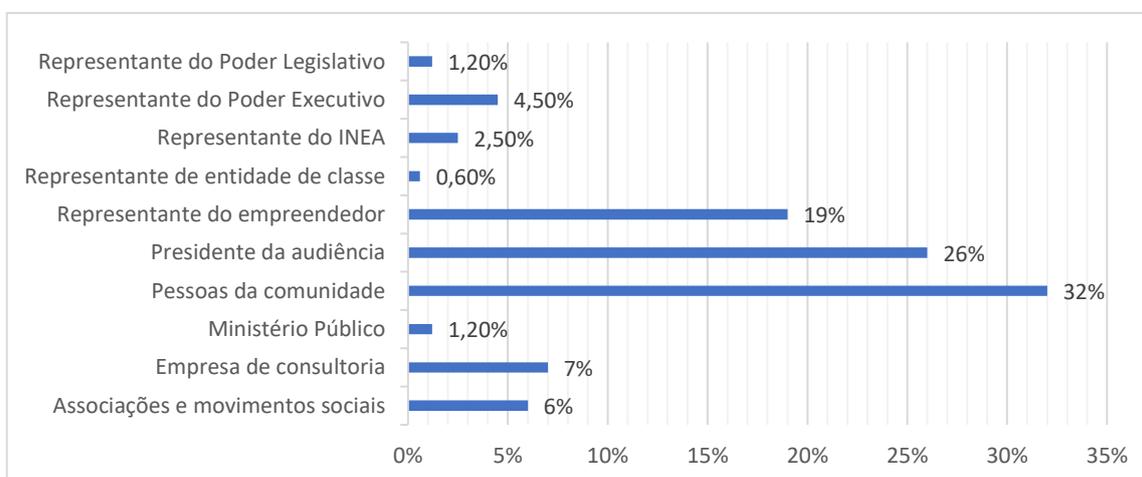
**Gráfico 5 – Distribuição das manifestações dos participantes das audiências públicas em 2013**



Elaboração própria a partir de dados do INEA disponíveis em: <http://www.inea.rj.gov.br/>

Dessa forma, é possível visualizar que do total de 1378 (um mil trezentos e setenta e oito) manifestações, 32% foram de pessoas da comunidade; 26% do presidente da audiência; 19% do representante do empreendedor; 7% da empresa de consultoria; 6% de associações e movimentos sociais; 4,5% de representantes do Poder Executivo; 2,5% do representante do INEA; 1,2% do Ministério Público; 1,2% de representantes do Poder Legislativo e; 0,6% de entidades de classe:

**Gráfico 4 - Porcentagem de manifestações dos participantes das audiências públicas em 2013**



Elaboração própria a partir de dados do INEA disponíveis em: <http://www.inea.rj.gov.br/>

Contrabalanceando o grau de participação da sociedade com o número de discursos pronunciados por autoridades e técnicos durante o ano de 2013, é possível esclarecer que o principal objetivo normativo das audiências públicas foi atingido, já que os resultados indicam a promoção de debate com elevada participação de pessoas da comunidade (32%) e alguma participação de associações e movimentos sociais (6%). Apesar de o presidente da audiência também ter apresentado um grau elevado de número de manifestações (26%), não deve-se afirmar que tal fato é indicativo de empobrecimento da função das audiências públicas, já que: também foi ativa participação da sociedade; a função da audiências pública também é caracterizada justamente pelo seu duplo papel informativo, que parte tanto da Administração para os administrados como em sentido inverso e; ao presidente cabe, principalmente, a condução dos debates, o que também justifica necessariamente o seu alto índice de manifestação.

O representante do INEA reproduziu 2,5% das manifestações, e suas falas ocorreram no momento introdutório da audiência pública, tratando de explicar para o público o processo de licenciamento ambiental em voga, assim como o procedimento, função e objetivo da audiência pública.

O Ministério Público representou apenas 1,2% das manifestações durante as audiências públicas em estudo, o que indica um baixo grau de participação, já que, quando presente, integra a Mesa Diretora e sua fala está formalmente prevista na legislação que regulamenta o procedimento da audiência pública.

O Parquet tanto estadual quanto federal, quando presente nos debates, possui formalmente oportunidade de fala na fase introdutória assim como na fase de manifestações do público, incumbindo a este a abertura da fase de comentários, perguntas e debates.

Entretanto, o baixo índice de manifestação do Ministério Público pode ser justificado pela sua ausência na maioria das audiências públicas, já que das dez realizadas durante o ano de 2013, apenas em quatro foi verificada sua presença. Outrossim, ainda quando presente, quando da oportunidade de manifestar-se, na maioria das vezes o representante do Parquet preferiu se reservar a realizar suas considerações no prazo indicado para envio de críticas e sugestões após a realização da audiência pública, através de parecer técnico, a exemplo da fala do Dr. André Luis Farias da Silva, promotor da justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, durante a audiência pública

para o licenciamento de obras para construção da via marginal do rio Sarapuí – Disque Estrada, em vinte de fevereiro de dois mil e treze:

“Boa noite, meu nome é André, promotor de Justiça aqui da 1ª Promotoria, “tô” atuando aqui desde janeiro na questão do meio ambiente. Na verdade, eu queria falar que a gente vai esperar o pessoal do GATE para dar o parecer, para enviar sugestões, críticas ou algum comentário dentro do prazo que estabelece a resolução e também queria pedir se pudesse fornecer esses documentos, slides que foram apresentados hoje, para ajudar no parecer técnico. De qualquer forma, agradecer a presença e vou me reservar a me manifestar no prazo”.

Os representantes do Poder Executivo e Legislativo refletem 1,2% e 4,5% das manifestações, respectivamente. O Poder Executivo estava representado, em sua maioria, por secretários e assessores, mas também foi observada a presença participativa de prefeitos e governadores nas audiências públicas. Já o Poder Legislativo foi representado por vereadores e assessores, em sua maioria. As falas tanto do Poder Executivo quanto Legislativo se apresentaram de forma variada, por vezes sendo integradas por questionamentos e críticas ou ainda por discursos em favorecimento ao empreendimento ou atividade.

As manifestações dos representantes do empreendedor e da empresa de consultoria constituíram 19% e 7% do total, respectivamente, o que caracteriza uma participação razoável nos debates. As atuações dos representantes do empreendedor ocorreram tanto no momento introdutório da audiência pública quanto na fase de debates, e tratavam da apresentação do empresa ou entidade que está solicitando o licenciamento; apresentação do empreendimento, com alusão aos futuros benefícios a serem gerados, justificativa e, de maneira genérica, medidas que visam mitigar os danos ambientais; e ainda buscavam sanar dúvidas ou ouvir sugestões do público presente na audiência pública. Os representantes das empresas de consultoria também atuaram tanto na fase introdutória quanto de debates, apresentando o estudo de impacto ambiental e seu relatório assim como sanando dúvidas e ouvindo sugestões do público.

Os representantes de entidades de classe tiveram a menor participação, com apenas 0,6% das manifestações, que trataram de questionamentos técnicos relativos às previsões do Estudo de Impacto Ambiental, a exemplo da fala do senhor Roberto Rodrigues, do Sindicato de Saneamento e Meio Ambiente do Rio de Janeiro, presente na audiência pública para licenciamento da construção da via marginal do rio Sarapuí –

Disque Estrada: “As comportas terão a capacidade de escoamento das águas dos rios Botas e Iguazu Sarapuú, já que é de conhecimento público que, a drenagem da água é pequena e que essa drenagem aumentará o fluxo de água?”.

Já durante o ano de 2014, foram efetivadas 11 (onze) audiências públicas que tratavam do licenciamento de empreendimentos ou atividades da construção civil; de serviços utilidade pública; unidades auxiliares de apoio industrial e serviços industriais ou; de extração de minerais:

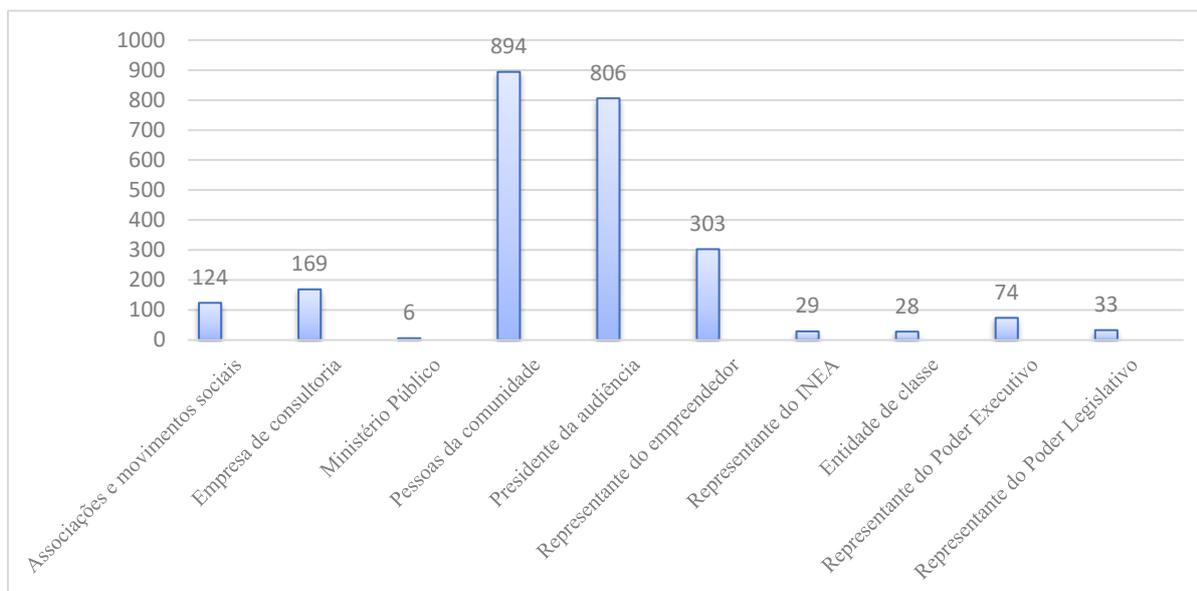
**Gráfico 6 – Audiências Públicas realizadas em 2014**



Elaboração própria a partir de dados do INEA disponíveis em: <http://www.inea.rj.gov.br/>

Quanto à dinâmica da participação nestas audiências públicas, se verifica que os participantes realizaram ao todo 2356 manifestações, das quais 894 foram de pessoas da comunidade; 806 do presidente da audiência; 303 do representante do empreendedor; 169 da empresa de consultoria; 124 de associações e movimentos sociais; 74 de representantes do Poder Executivo; 33 de representantes do Poder Legislativo; 29 do representante do INEA; 28 de entidades de classe e; 06 do Ministério Público:

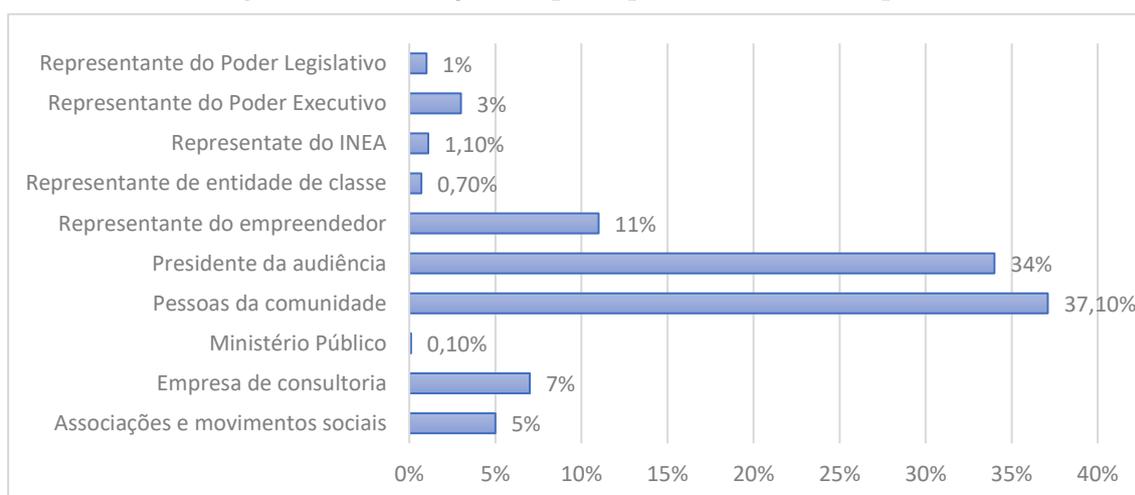
**Gráfico 7 – Distribuição das manifestações dos participantes das audiências públicas em 2014**



Elaboração própria a partir de dados do INEA disponíveis em: <http://www.inea.rj.gov.br/>

Assim, em 2014, do total de 2356 manifestações realizadas nas audiências, 37,1% foram de pessoas da comunidade; 34% do presidente da audiência pública; 11% do representante do empreendedor; 7% da empresa de consultoria; 5% de associações e movimentos sociais; 3% de representantes do Poder Executivo; 1,1% do representante do INEA; 1% de representantes do Poder Legislativo; 0,7% de entidades de classe; 0,1% do Ministério Público:

**Gráfico 8 - Porcentagem das manifestações dos participantes das audiências públicas em 2014**



Elaboração própria a partir de dados do INEA disponíveis em: <http://www.inea.rj.gov.br/>

Em análise comparativa, é possível observar que as pessoas da comunidade apresentaram maior índice de manifestações nas audiências públicas durante o ano de

2014, seguido do presidente da audiência, repetindo a mesma conjectura e encontrada nas audiências realizadas em 2013. Associações e movimentos sociais também tiveram alguma participação durante as audiências pública (6%). O representante do INEA reproduziu 1,10% das manifestações.

Assim, se destaca mais uma vez que as audiências públicas cumpriram sua principal função normativa, ao fomentar e permitir a participação pública de pessoas e grupos interessados pelos impactos ambientais dos empreendimentos ou atividades potencialmente poluidoras.

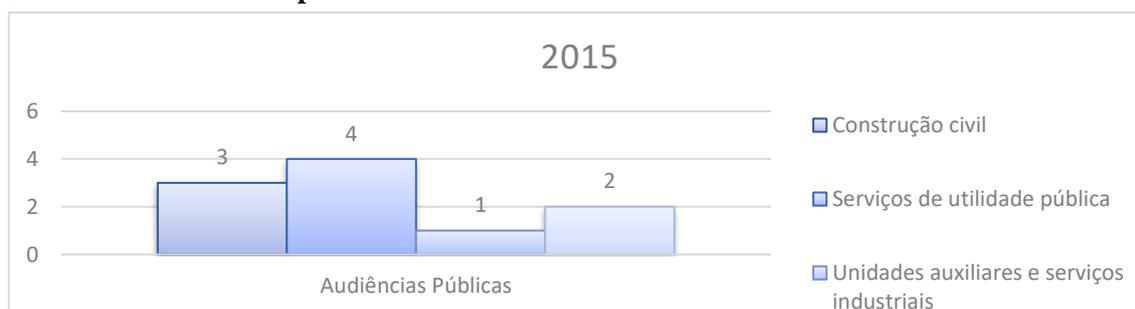
O Ministério Público e entidades de classe apresentaram os menores índices de participação nas audiências públicas durante o ano de 2014. Inclusive, o Ministério Público apresentou menor participação do que durante o ano de 2013, passando de 1,2% para 0,1%. A baixa participação tanto do Ministério Público quanto das entidades de classe é mais uma vez justificada pela ausência destas duas instâncias na maioria das audiências públicas realizadas.

Representantes do Poder Legislativo e Executivo foram responsáveis por 1% e 3% das manifestações, respectivamente. Em análise comparativa ao ano de 2013, o aspecto participativo das autoridades legislativas e executivas não sofreu grandes alterações, permanecendo caracterizado enquanto participação moderada.

Representantes do empreendedor e empresa de consultoria constituíram 11% e 7% das manifestações, respectivamente, atuando aproximadamente de maneira semelhante ao ano de 2013, tanto quantitativa quanto qualitativamente.

Já em 2015, foram realizadas 10 (dez) audiências públicas dentro do processo de licenciamento de atividades ou empreendimentos da construção civil; de serviços de utilidade pública; unidades auxiliares e de serviço industrial ou; de extração de minerais:

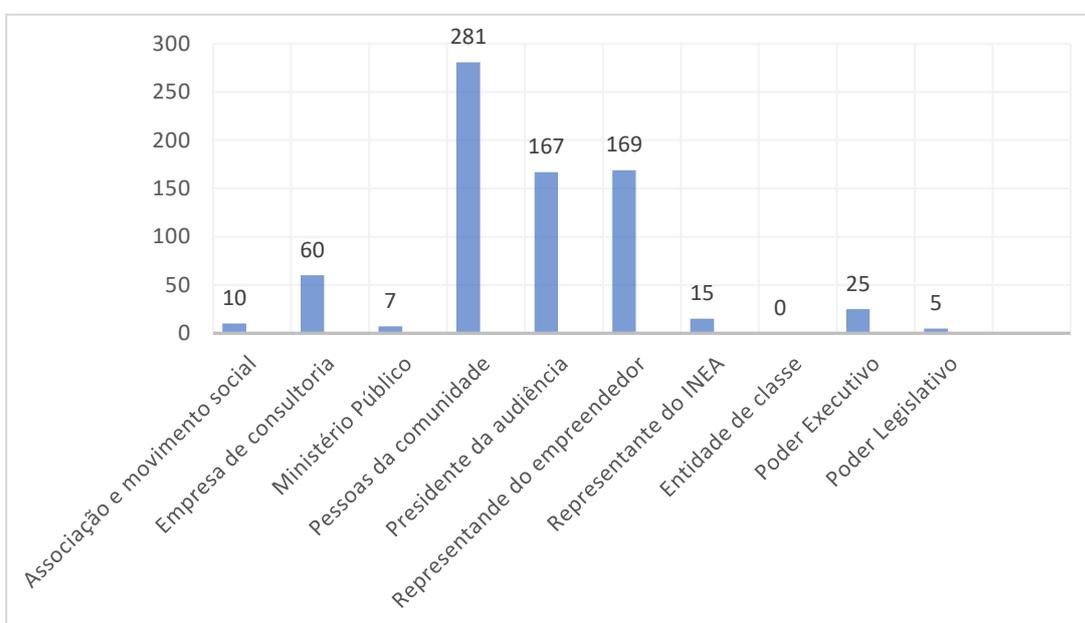
**Gráfico 9 – Audiências públicas realizadas em 2015**



Elaboração própria a partir de dados do INEA disponíveis em: <http://www.inea.rj.gov.br/>

Ainda no âmbito das audiências públicas realizadas em 2015, foram realizadas 743 manifestações por parte dos participantes, das quais 281 foram de pessoas da comunidade; 169 do representante do empreendedor; 167 do presidente da audiência; 60 da empresa de consultoria; 25 de representantes do Poder Executivo; 15 do representante do INEA; 10 de associações e movimentos sociais; 07 do Ministério Público e; 05 de representantes do Poder Legislativo:

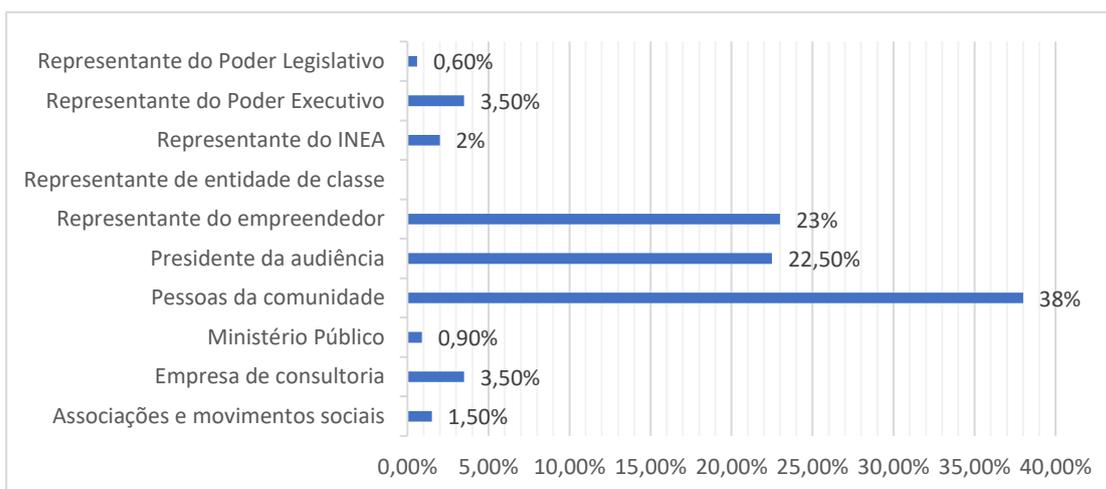
**Gráfico 10 - Distribuição das manifestações dos participantes das audiências públicas em 2015**



Elaboração própria a partir de dados do INEA disponíveis em: <http://www.inea.rj.gov.br/>

Das 743 (setecentos e quarenta e três) manifestações realizadas nas audiências públicas, durante o ano de 2015, 38% de pessoas da comunidade; 23% do representante do empreendedor; 22,5% do presidente da audiência; 8% da empresa de consultoria; 3,5% de representantes do Poder Executivo; 2% do representante do INEA; 1,5% de associações e movimentos sociais; 0,9% do Ministério Público e; 0,6% de representantes do Poder Legislativo:

**Gráfico 11 - Porcentagem de manifestação dos participantes das audiências públicas em 2015**



Elaboração própria a partir de dados do INEA disponíveis em: <http://www.inea.rj.gov.br/>

Assim, mais uma vez o índice de manifestações de pessoas da comunidade (38%) foi superior ao de todos os outros participantes, o que indica ativa participação da sociedade nas audiências públicas durante o ano de 2015, conforme observado também em 2013 e 2014. Entretanto, se durante os anos de 2013 e 2014 o presidente da audiência pública se caracterizou como o segundo participante com maior número de manifestações, em 2015 este posto ficou a cargo do representante do empreendedor, com 23%, enquanto o presidente contribuiu com 22,5% das manifestações. Associações e movimentos sociais, por sua vez, apresentaram uma queda no índice de participação, com apenas 1,5% das manifestações.

A empresa de consultoria emitiu apenas 3,5% das manifestações, caracterizando um índice menor do que os anos de 2013 (7%) e 2014 (7%). Tal fato constitui algo interessante, e pode justificar o aumento do índice de participação dos representantes do empreendedor, em uma espécie de contrabalanceamento, já que as falas da empresa de consultoria e daquele são emitidas com finalidades e objetivos parecidos, quais sejam a apresentação da empresa ou entidade que está solicitando o licenciamento e do empreendimento; alusão aos futuros benefícios a serem gerados; justificativa do empreendimento ou atividade; estudo de impacto ambiental e; medidas que visam mitigar os danos ambientais.

Os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo apresentaram 3,5% e 0,6% das manifestações, respectivamente, o que representa uma participação aproximadamente

semelhante aos anos anteriormente analisados. O representante do INEA foi responsável por 2% das manifestações, atuando principalmente na fase introdutória das audiências. Já o Ministério Público, responsável por 0,9% das manifestações, mais uma vez apresentou baixo índice de participação nas audiências públicas. Por outro lado, não houve participação de entidades de classe.

Durante o ano de 2016 foi realizada apenas 01 (uma) audiência pública, que tratou do licenciamento ambiental de um empreendimento para serviços de utilidade pública:

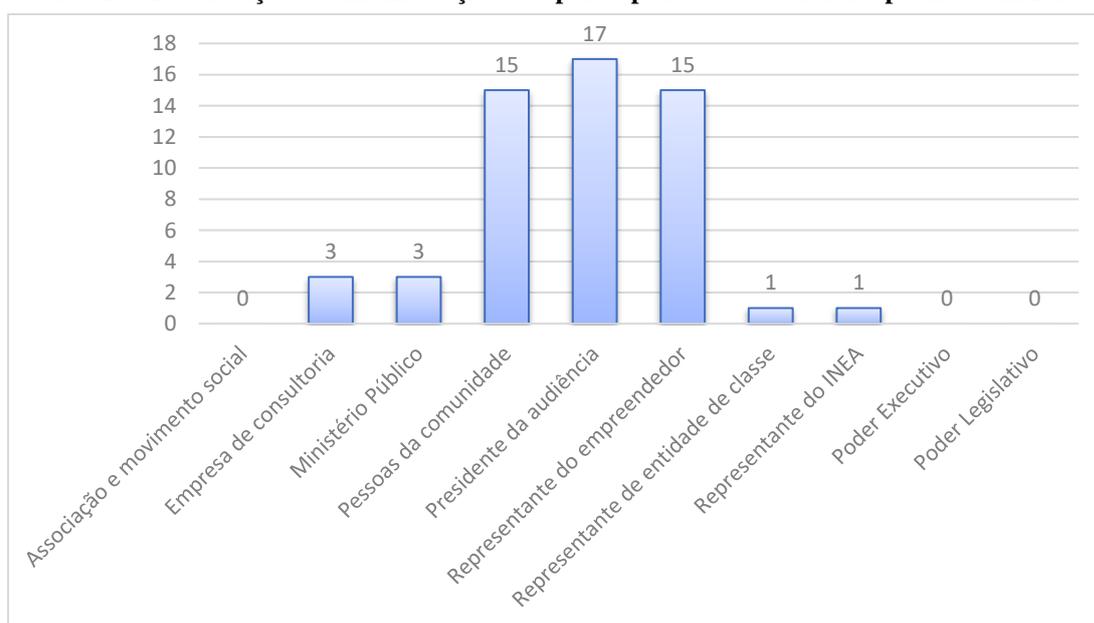
**Gráfico 12 - Audiência pública realizada em 2016**



Elaboração própria a partir de dados do INEA disponíveis em: <http://www.inea.rj.gov.br/>

Durante a realização desta audiência pública, tivemos 40 (quarenta) manifestações dos participantes, das quais 17 (dezessete) são do presidente da audiência; 15 (quinze) de pessoas comuns da comunidade; 15 (quinze) do representante do empreendedor; 03 (três) da empresa de consultoria; 03 (três) do Ministério Público; 01 (uma) de entidade de classe e; 01 (uma) do representante do INEA:

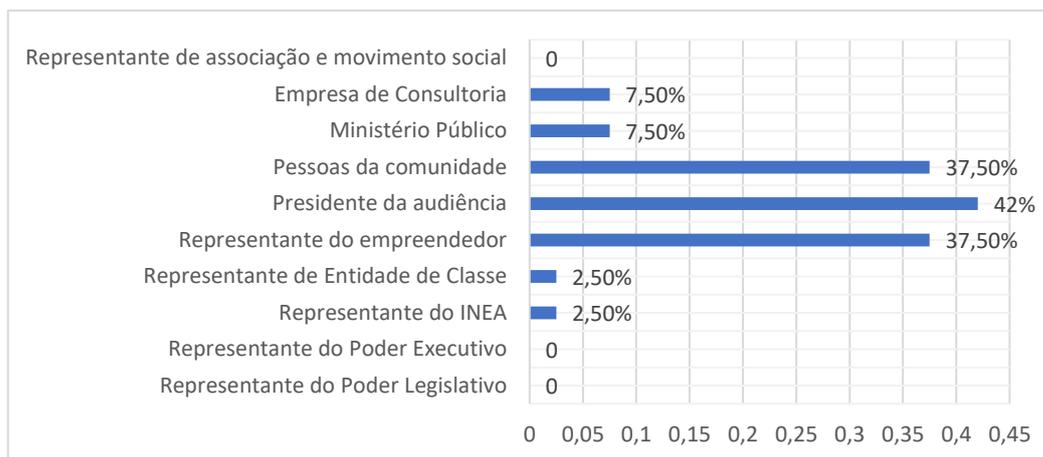
**Gráfico 13 - Distribuição das manifestações dos participantes das audiências públicas em 2016**



Elaboração própria a partir de dados do INEA disponíveis em: <http://www.inea.rj.gov.br/>

Então, é possível identificar que do total de 40 manifestações realizadas, 42% foi do presidente da audiência; 37,5% de pessoas da comunidade; 37,5%, o representante do empreendedor; 7,5% da empresa de consultoria; 7,5% do Ministério Público; 2,5% de entidade de classe; 2,5% do representante do INEA:

**Gráfico 14 - Porcentagem de manifestações dos participantes das audiências públicas em 2016**



Elaboração própria a partir de dados do INEA disponíveis em: <http://www.inea.rj.gov.br/>

Analisando comparativamente os resultados referentes à dinâmica da participação na audiência pública realizada em 2016, é possível verificar algumas particularidades quando relacionada aos anos anteriores. Primeiramente, durante o ano em estudo foi realizada apenas 1 audiência pública, o que caracteriza uma queda aguda no quantitativo de audiências públicas efetivadas pelo INEA, já que em 2013 e 2015 foram promovidas 10 audiências, em cada ano, ao passo que em 2014 foram concretizadas 11.

Por outro lado, além do o índice de promoção dos debates no licenciamento ambiental ter apresentado essa queda, também é possível observar que a dinâmica da participação apresentou algumas especificidades em relação aos anos antecedentes. Primeiramente, o participante que mais promoveu manifestações foi o presidente da audiência pública, deixando para trás as pessoas da comunidade, de maneira reversa ao que ocorreu nos anos anteriores. Em segundo plano, não houve nenhuma participação de representantes de associações ou movimentos sociais e do Poder Executivo ou Legislativo, que sempre estiverem presentes em todas as audiências realizadas nos períodos já estudados.

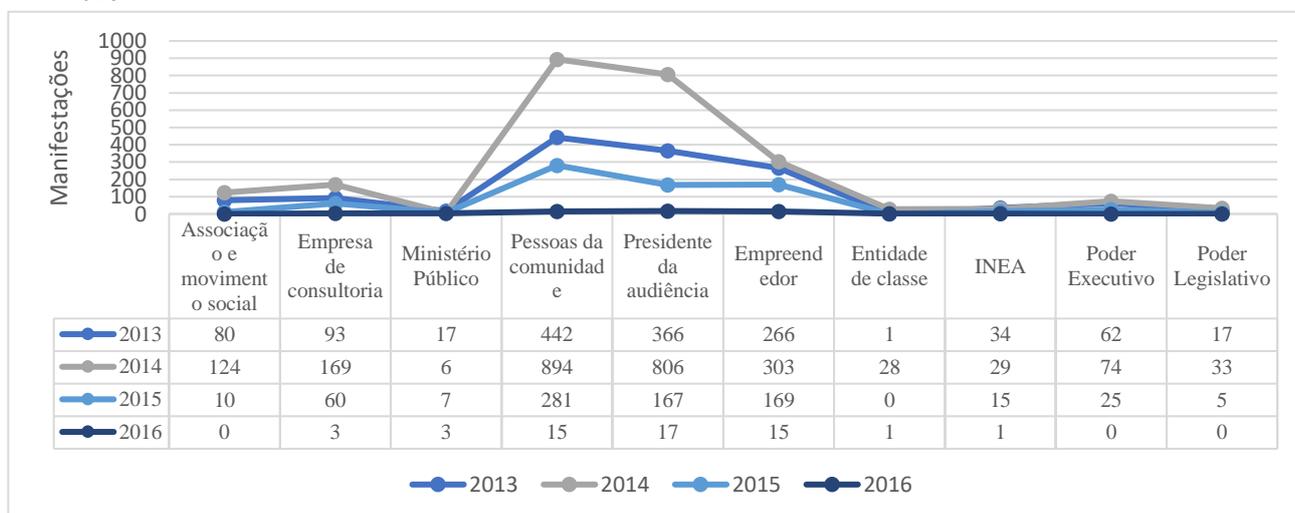
Assim, é possível vislumbrar que o cenário econômico e político refletiu de maneira compreensiva no índice de realização de audiências públicas em licenciamento ambiental, posto que o Estado do Rio de Janeiro começou a demonstrar sinais de crise econômica e política em meados de 2015 para o ano de 2016. Os processos de expansão da participação e melhoria de legitimação dos processos de decisão estatais terminam por sofrer abalos diante do cenário econômico e político de anormalidade.

Uma terceira especificidade relacionada ao ano de 2016, diz respeito a participação do Ministério Público nas audiências em epígrafe. Analisando os dados no intuito de comparar os índices de manifestação de cada participante, seria possível vislumbrar que o representante do Parquet foi mais ativo nos debates travados no ano em estudo, já que foi responsável por 7,5% das manifestações, ao posto que em 2013 realizou apenas 1,1%; em 2014, 0,1%; e em 2015, 0,9%.

Posto isto, no total, foram analisadas 32 (trinta e duas) audiências públicas realizadas no lapso temporal em estudo, sendo possível verificar que 21 (vinte e uma) tratavam do licenciamento de atividade ou empreendimento da construção civil; 04 (quatro) de serviços de utilidade pública; 04 (quatro) unidades auxiliares de apoio industrial e de serviços industriais; 03 (três) de extração de minerais e; (01) uma de produção de minerais não metálicos.

Ao todo, foram identificadas 4517 (quatro mil quinhentas e dezessete) manifestações dos participantes das audiências públicas para licenciamento ambiental entre 2013 e 2016, distribuídas da seguinte forma:

**Gráfico 15 - Distribuição das manifestações dos participantes das audiências públicas entre 2013 e 2016**



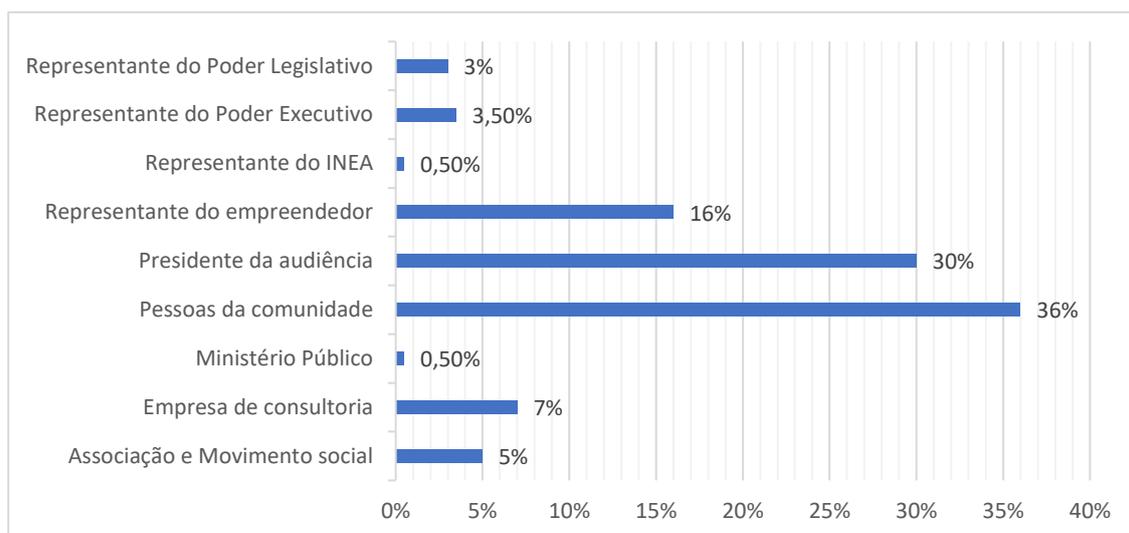
Elaboração própria a partir de dados do INEA disponíveis em: <http://www.inea.rj.gov.br/>

Então, é observado que, entre 2013 e 2016, houveram 4517 manifestações de participantes das audiências públicas referentes a licenciamento ambiental no estado do Rio de Janeiro, sendo 1632 (um mil seiscentos e trinta e duas) de pessoas da comunidade; 1356 (um mil trezentos e cinquenta e seis) do presidente da audiência; 753 (setecentos e cinquenta e três) do representante do empreendedor; 325 (trezentos e vinte e cinco) da empresa de consultoria; 224 (duzentos e vinte e quatro) de associações e movimentos sociais; 161 (cento e sessenta e um) de representantes do Poder Executivo; 133 (cento e trinta e três) de representantes do Poder Legislativo; 78 (setenta e oito) do representante do INEA; 33 (trinta e três) do Ministério Público e; 30 (trinta) de entidades de classe.

O ano em que houve maior número de manifestações de pessoas da comunidade, associações e movimentos sociais foi 2014, seguido de 2013. Em 2015 é possível observar uma queda considerável da participação de associações e movimentos sociais nos debates travados nas audiências públicas, e em 2016, por sua vez, não houve qualquer manifestação destes participantes. No que tange às pessoas da comunidade, por sua vez, também houve considerável queda no número de manifestações durante os anos de 2015 e 2016. No entanto, devemos observar que os dados do ano de 2016 podem representar baixo índice de participação em relação aos outros anos devido ao fato de ter sido realizada apenas uma audiência pública. Em 2015, no entanto, de fato os dados devem representar baixo índice de participação de pessoas da comunidade, associações e movimentos sociais quando relacionados aos anos anteriores, posto que a média de realização de audiências públicas não foi consideravelmente alterada.

De maneira geral, entre 2013 e 2016, do total de 4517 manifestações em audiências públicas para licenciamento ambiental no estado do Rio de Janeiro, em média, 36% corresponderam às manifestações de pessoas da comunidade; enquanto 30% às do presidente da audiência; 16% do representante do empreendedor; 7% da empresa de consultoria; 5% de associações e movimentos sociais; 4% de representantes do Poder Executivo; 3% de representantes do Poder Legislativo; 2% do representante do INEA; 0,5% de entidades de classe e; 0,5% do Ministério Público:

**Gráfico 16 - Porcentagem das manifestações dos participantes entre 2013 e 2016**



Elaboração própria a partir de dados do INEA disponíveis em: <http://www.inea.rj.gov.br/>

É lícito lembrar que Bim (2014) assevera que a audiência pública é instrumento cuja principal função é a promoção de maior participação social. Conforme se verificou pela análise dos dados, as audiências públicas em licenciamento ambiental no estado do Rio de Janeiro contaram com ativa participação de pessoas comuns das comunidades e com a presença e atuação de associações e movimentos sociais. Assim, pela análise geral dos dados, podemos constatar que este instrumento tem cumprindo sua função principal de promoção de maior participação dos cidadãos nos processos de licenciamento ambiental.

Entretanto, quando analisamos os anos separadamente e de maneira comparativa, observamos um índice mais alto de participação de pessoas da comunidade, associações e movimentos sociais durante os anos 2013 e 2014, e uma queda considerável dessa participação em 2015 e 2016. Além disso, em 2016 houve também queda drástica no número de audiências públicas realizadas pelo INEA.

Além disso, não é possível identificar que se concretizou empiricamente a indicação de Alonso & Costa (2004), ao afirmar que as audiências públicas tendem a expressar mais as opiniões da sociedade civil organizada do que as dos grupos sociais diretamente atingidos pela atividade ou empreendimento a ser licenciada, posto que as pessoas da comunidade apresentaram o grau mais elevado de manifestações em quase todas as audiências públicas realizadas.

A atuação ministerial, por sua vez, desempenha papel importante na morfologia social no qual se inserem os conflitos em torno do uso do meio ambiente no Estado do

Rio de Janeiro (SOARES, 2010). No processo de licenciamento ambiental, o parquet atua também enquanto representante da sociedade (Ferreira, 2015, p. 152), ao lado dos cidadãos e das organizações não governamentais. Como defensor da ordem jurídica, da sociedade e dos atos da Administração Pública, desempenha função extremamente relevante da defesa dos direitos no plano coletivo, inclusive do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, para Moraes (2013), o Ministério Público se constitui em um elo entre os anseios da sociedade e os deveres e possibilidades do Estado.

Entretanto, pela presente análise foi verificado que a atuação do Ministério Público não tem sido efetiva no que tange às audiências públicas em licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro, posto que o mesmo não se fez presente na maioria dos debates realizados e quando presente, se reservou a realizar poucas manifestações.

O presidente da audiência pública fica a cargo da responsabilidade do controle e condução dos debates, além da leitura das perguntas escritas enviadas pelo público participante das audiências. Dessa forma, é compreensível que este tenha apresentado um alto índice de manifestações. Além disso, conforme assevera Oliveira (2010), as audiências públicas em licenciamento ambiental possuem duplo papel informativo, propiciando aos cidadãos a possibilidade de manifestações e a obtenção de informações, caracterizando um ambiente onde ele poderá ouvir e ser ouvido. Assim, não seria correto afirmar que as audiências públicas não estejam desempenhando corretamente seu papel principal apenas com base nos dados que refletem um alto índice de manifestações de autoridades, a exemplo do presidente da audiência. Seria necessário, para tanto, uma análise mais complexa e qualitativa desse instrumento de participação popular.

Nesse sentido, o alto índice de manifestações do presidente da audiência pública não nos leva a inferir que as audiências públicas não estejam cumprindo sua função de promoção de participação cidadã, posto que houve maior participação de pessoas da comunidade e, além disso, a responsabilidade pela condução dos debates obriga o presidente a efetuar muitas manifestações no decorrer dessas audiências.

Já o representante do empreendedor e a empresa de consultoria atuam tanto na fase de apresentação do empreendimento ou atividade a ser licenciada, quanto na fase dos debates. Inicialmente, o representante do empreendedor fica a cargo de apresentar a empresa responsável pelo projeto, assim como sua proposta, justificativa e objetivos do

empreendimento ou atividade e, de maneira mais sucinta, apresentar o prognóstico ambiental da área de a ser utilizada, os impactos ambientais previstos e medidas mitigatórias e compensatórias. Terminada a fala do empreendedor, é a vez da empresa de consultoria proceder com a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental e seu Relatório. Essa apresentação é realizada de maneira didática, possibilitando que o público presente possa compreender o estudo e formular questionamentos sobre o mesmo.

Passada a fase de apresentações e após um breve intervalo, é iniciada a fase de debates, onde são lidas as perguntas escritas enviadas pelos participantes e é dada oportunidade de fala aos mesmos. Na grande maioria das vezes as perguntas são direcionadas ao representante do empreendedor ou à empresa de consultoria, que mais uma vez podem se manifestar, já que ficam responsáveis por sanar as dúvidas do público acerca do empreendimento ou atividade passível de licenciamento.

Assim, apesar de possuir dois momentos de fala, tanto da fase de apresentação quanto na fase dos debates, o representante do empreendedor e a empresa de consultoria não apresentaram os maiores índices de manifestações, restando com 16% e 7% respectivamente, com o 3º e 4º posto de maiores manifestantes, estando atrás das pessoas da comunidade (36%) e do presidente da audiência (30%).

Como a audiência pública em licenciamento ambiental é caracterizada pela bilateralidade, onde os cidadãos podem realizar suas manifestações e ouvir informações acerca do licenciamento ambiental, seria compreensível se tanto o representante do empreendedor, como a empresa de consultoria e as pessoas da comunidade possuíssem níveis de manifestação parecidos. No entanto, isto não ocorre, e poderá ser justificado pelo fato de que algumas das manifestações de pessoas da comunidade não são preenchidas por uma dúvida ou questionamento, mas simplesmente por uma opinião. Além disso, em segundo plano, muitos dos questionamentos das pessoas da comunidade tratam da mesma temática e são incluídas em blocos de perguntas seguidas e respondidas em uma só manifestação pelos representantes do empreendedor ou pela empresa de consultoria.

Os representantes do Poder Executivo e Legislativo se fizeram presente em quase todas as audiências públicas estudadas, apresentando algum grau de participação. Tal fato pode ser positivo para as audiências, posto que gera um incremento de informações e propicia uma abertura de canal para as reivindicações das pessoas da comunidade,

associações e movimentos sociais, já que estes poderão incluir em suas manifestações algumas temáticas que ultrapassam o processo de licenciamento ambiental.

As entidades de classe apresentaram um baixo grau de manifestações, justificado pelo fato de não estar presente na maioria das audiências públicas realizadas. O representante do INEA, por sua vez, também apresentou baixo grau de manifestações, que poderá ser justificado pelo fato de o mesmo ficar responsável apenas pela apresentação didática do processo e etapas do licenciamento ambiental, o que ocorre na fase das apresentações.

Ademais, para que alcançar o objetivo deste trabalho, se fez necessário uma análise mais apurada da participação das pessoas da comunidade, representantes de associação e movimentos sociais nas audiências em estudo. Assim, foram analisadas as falas dos participantes para identificação das principais temáticas abordadas por estes.

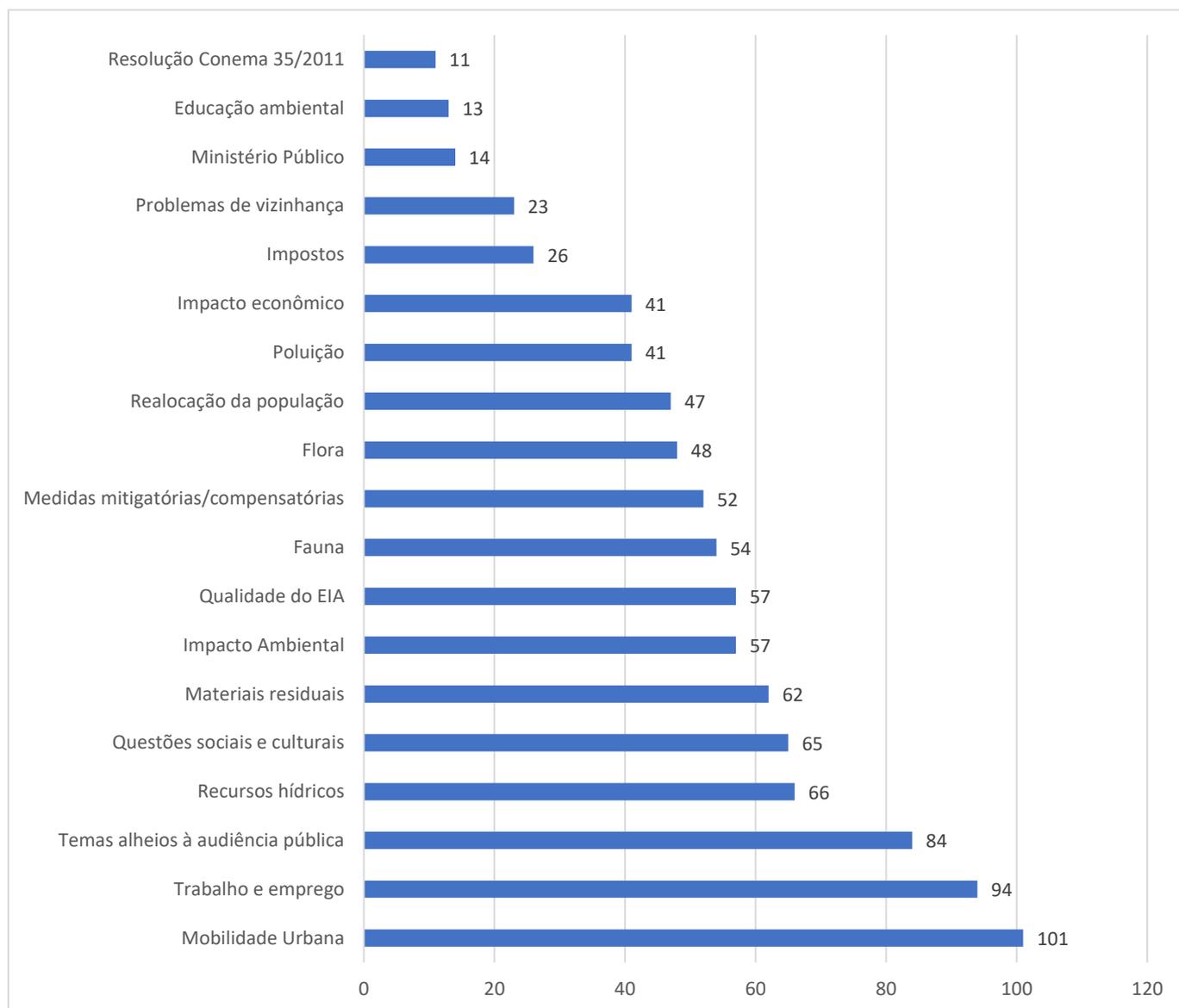
### **3.3 – ANÁLISE DAS TEMÁTICAS ABORDADAS DURANTE AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

Para tanto, nesta etapa da pesquisa, inicialmente foi utilizada a técnica de levantamento documental para coleta das transcrições de inteiro teor das audiências públicas em estudo, disponibilizadas no site do INEA. Logo após, foram identificados os momentos das falas de pessoas da comunidade; representantes de associações; e movimentos sociais para que, em seguida, fosse produzida uma listagem de temas abordados e, assim, fosse possível a formulação de um quadro de distribuição de matérias e temas abordados por esses manifestantes durante as audiências, através do levantamento quantitativo.

Através da presente análise, inicialmente foi possível identificar que para que fosse feito uso da palavra era necessário enviar uma pergunta escrita ou se inscrever na etapa das apresentações da atividade ou empreendimento em licenciamento. Além disso, as falas das pessoas da comunidade, representantes de associações e movimentos sociais ocorreram em sua maioria na etapa de debates das audiências pública. Pessoas da comunidade se manifestaram tanto por escrito quanto de forma oral, enquanto que os representantes de associações e movimentos sociais se manifestaram apenas de forma oral.

Além disso, a partir formulação do quadro de temas e realizado o levantamento quantitativo, chegou-se a seguinte conjectura de distribuição de temas abordados:

**Gráfico 17 - Distribuição quantitativa de temas abordados**



Elaboração própria a partir de dados do INEA disponíveis em: <http://www.inea.rj.gov.br/>

As principais matérias abordadas pelas pessoas da comunidade, associações e movimentos sociais durante as audiências públicas em estudo foram mobilidade urbana, trabalho e emprego e temáticas alheias à audiência pública. Em seguida, podemos observar que também foram bastante abordadas as seguintes temáticas: recursos hídricos; materiais residuais; impacto ambiental; fauna; medidas mitigatórias e compensatórias; realocação da população; e poluição. Alguns temas foram abordados algumas vezes, mas de maneira mediana, tais como: flora; benefícios econômicos; questões socioculturais; impostos e problemas de vizinhança. As temáticas que foram abordadas em menor

número foram: Ministério Público; educação ambiental; Resolução Conema 35/2011; patrimônio histórico e cultural.

Para melhor compreensão dos resultados obtidos nesta etapa da pesquisa, os temas abordados nos debates foram divididos em quatro grupos de matérias: ambiental; econômico; processual e; social:

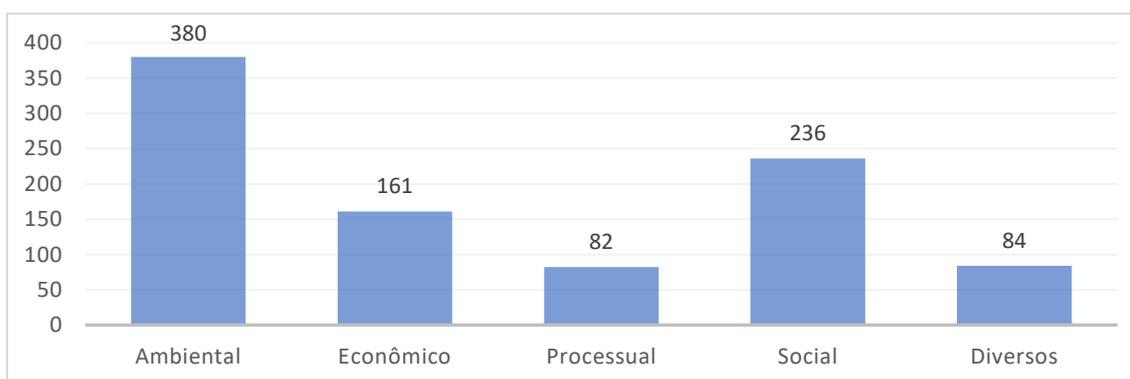
**Quadro 3 – Grupos de matérias e temas abordados**

<i>Matéria</i>	<i>Tema</i>
<i>Ambiental</i>	Recursos hídricos; materiais residuais; impacto ambiental; fauna; flora; medidas mitigatórias e compensatórias; poluição.
<i>Econômico</i>	Trabalho e emprego; impacto econômico; impostos
<i>Processual</i>	Qualidade do EIA; Ministério Público; Resolução Conema 35/2011.
<i>Social</i>	Mobilidade urbana; Questões sociais e culturais; realocação da população; problemas de vizinhança; educação ambiental.
<i>Diversos</i>	Temas alheios ao licenciamento.

Elaboração própria

Dessa forma, a partir da divisão das matérias abordadas durante as audiências públicas, deve-se avaliar a seguinte conjectura:

**Gráfico 18 – Distribuição quantitativa das matérias abordadas durante as audiências públicas**



Elaboração própria a partir de dados do INEA disponíveis em: <http://www.inea.rj.gov.br/>

A partir do agrupamento dos temas e da soma da quantidade de vezes em que cada um foi abordado, é verificado que a matéria mais abordada durante os debates foi justamente a ambiental, seguida da social, econômica, de temas diversos e processual.

Além disso, em análise mais aprofundada, tem-se que quando era abordada a matéria ambiental, foram realizados muitos questionamentos que tratavam dos recursos

hídricos, onde os participantes reclamavam acerca da qualidade e falta de disponibilidade de água para população local, assim como exibiam preocupações sobre o impacto ambiental que poderia vir a ser gerado pelo empreendimento sobre os recursos hídricos locais. Ainda sobre a mesma matéria, quando a temática era materiais residuais, os participantes se mostravam preocupados em saber onde seriam descartados os lixos provenientes do empreendimento ou atividade em licenciamento, assim como sobre o impacto ambiental local da produção e manutenção desses materiais. De maneira mais direta, os participantes também realizaram questionamentos acerca dos diversos tipos de impactos ambientais produzidos pelo empreendimento ou atividade em licenciamento, questionando de que tipo seriam os impactos; quais aspectos da natureza os sofreriam danos e; ainda, quais seriam as medidas mitigatórias e compensatórias utilizadas no projeto. Fauna e flora também foram temas recorrentes, já que houve preocupação dos participantes quanto a reposição plantas e mudas; mortalidade dos animais; e relocação, translocação e monitoramento de espécies ameaçadas. Quando o tema era poluição, houveram muitas reclamações acerca da poeira gerada pelas obras, assim como do barulho causado pelas máquinas.

Quando a matéria em voga tratava de aspectos econômicos, o tema trabalho e emprego se mostrou bastante recorrente. A preocupação das pessoas nesse ponto era justamente na possibilidade do empreendimento ou atividade em licenciamento gerar trabalhos e empregos. Além disso, os participantes faziam exigências para que fossem contratados cidadãos da comunidade local para trabalhar nos empreendimentos, e ainda que não houvessem pessoas qualificadas na área, era questionado aos empreendedores acerca da promoção de cursos qualificantes para pessoas da localidade. Também houve interesse em saber se o empreendimento ou atividade em licenciamento geraria impactos econômicos positivos, tais como atração de novas empresas para a localidade, maior visibilidade para cidade e incremento do comércio local. Ainda nesse ponto, as manifestações que tratavam do tema imposto traziam queixas dos cidadãos acerca de sua majoração e outras se mostravam favoráveis a implantação do empreendimento ou atividade com a justificativa de aumento de arrecadação de impostos pelo município.

No que tange à matéria processual, o tema mais recorrente foi a qualidade do EIA (Estudo de Impacto Ambiental), quando os participantes teceram críticas ao mesmo, sugestionando que o estudo estava incompleto e algumas vezes mal elaborado. Em outros momentos também foram tecidos elogios ao trabalho do INEA e da empresa de

consultoria pela elaboração do EIA. Já os comentários realizados acerca do Ministério Público foram sempre no sentido de apontar a presença do mesmo, em uma espécie de confirmação da legalidade da audiência pública ou ainda, questionando às autoridades sobre a ausência do representante do parquet. Ainda na matéria processual, também foram levantadas algumas questões sobre a necessidade de revisão da Resolução Conema 35/2011, no sentido de previsão de novos meios de publicidade para as audiências públicas.

Durante as audiências públicas diversos temas foram levantados sobre a matéria social. O tema mais recorrentes foi mobilidade urbana, tendo existido questionamentos sobre tarifas e integração dos transportes públicos; pedágio; aumento do tráfego de veículos; questionamentos acerca de estudos de impacto gerado do aumento de tráfego de veículos; questionamentos de como ficaria o trânsito durante e após a obra; exigências de transporte público através do Transporte Rápido por Ônibus (BRT), VLT e aquaviários; e indagações acerca da criação de ciclovias e passarelas para travessia de pedestres. De maneira mais abrangente, quando tratavam de questões socioculturais, os participantes levantavam questões principalmente sobre qualidade de vida; benefícios gerados pelo empreendimento; danos gerados à população; favelização; pedidos de remoção de ocupações irregulares; propostas a criação de parques locais e sobre a proteção do patrimônio histórico e cultural. Quanto a realocação da população, houve preocupação sobre a possibilidade de realização de desapropriações em virtude das obras que seriam realizadas. Já quando tratavam de problemas de vizinhança, os debatedores se preocupavam com a possibilidade da atividade ou empreendimento promover poluição sonora ou atmosférica; aumento da aglomeração humana; ou até mesmo promoção da prostituição na localidade. O quesito educação ambiental foi citado em diversos momentos através de pedidos para que fossem realizados programas junto aos trabalhadores das obras ou atividades em licenciamento.

Outro dado interessante trata da grande incidência de temas alheios à audiência pública sendo abordados pelas pessoas da comunidade, associações e movimentos sociais. Para melhor compreensão deste dado, foi utilizada a análise de conteúdo das falas que estavam relacionadas a este resultado. Assim, foi possível identificar que quando os participantes em análise resolvem fazer uso da audiência pública para tratar de temas alheios ao objeto do evento em que estão participando, eles falam sobre diversas questões,

tais como: água potável; áreas de lazer; coleta de lixo; educação; moradia; pavimentação; e questões de cunho pessoal.

Exemplificando as situações listadas, é possível destacar a fala da Sra. Edilene, durante a audiência pública para licenciamento da implantação de um loteamento com acesso ao mar em apoio à indústria naval, no município de São Francisco de Itabapoana: “*em Buena não há água potável*”. Diante de tal manifestação, o representante do empreendimento, sr. Rogério Araújo, declarou:

“O empreendimento não pode vender água potável para o público, isso é uma competência da CEDAE. Então, a água que vamos captar do rio Itabapoana ou do subsolo será utilizada dentro do empreendimento, nós não temos competência para vender para Buena ou para qualquer cidadão de São Francisco de Itabapoana”.

Em seguida, o presidente da audiência pública indaga:

“Está satisfeita, dona Edilene? Quer dizer, não é uma atividade que tem a competência ou a responsabilidade de distribuir água potável. A gente quando vê um empreendimento, na Audiência Pública, e tem a oportunidade de conversar com as pessoas, hoje aqui, nesse ambiente, está o Prefeito, o Chefe da Câmara, o Vereador, o Assessor Direto do Gabinete da Prefeitura, muitos deputados, a equipe do INEA, então é o momento em que vocês estão cara-a-cara com as pessoas que podem trazer melhoria, uma condição de vida melhor, melhor condição de transporte, educação, muitas perguntas são assim”.

Em outro exemplo, durante audiência pública para licenciamento do loteamento residencial do grupo Alphaville, o sr. José Estácio da Silva questionou aos presentes acerca do saneamento básico, asfalto das ruas e construção de uma passarela, afirmando que pagava impostos e que iria fazer uma nova solicitação à prefeitura. Entretanto, como a questão em debate era o licenciamento ambiental de um empreendimento que seria promovido por uma empresa privada, esta manifestação acaba por extravasar o objeto do processo submetido à audiência pública, já que foram levantadas questões de responsabilidade administrativa do Estado.

De maneira análoga, durante os debates sobre licenciamento para readequação das linhas de escoamento de produtos do terminal terrestre petroquímico Campos Elísios, em Duque de Caxias, o sr. Evangivaldo Santos Soares afirmou:

“A população de Bom Retiro, de Campos Eliseos, Jardim Primavera, Saracuruna, Ana Clara, Cangulo sofrem horrores. Como é que vamos mandar os nossos filhos para o quarto distrito se nem condução tem? Se é uma contramão terrível? O secretário esteve presente comigo no bairro há treze meses atrás e viu a degradação que é. Casas que o senhor viu lá que não tem teto, que é plástico, que não tem porta, que é um plástico na porta, que não tem vaso sanitário, que não

tem água potável, que não tem iluminação. Essas pessoas também, outra coisa, não tem direito à sua casa do Projeto Minha Casa Minha Vida, isso é um absurdo. Eu não sei qual é o tipo de método que eles tem para escolher as pessoas para dar essas casas. Você vai dentro desses condomínios, os caras tem carros zero quilometro, enquanto as pessoas que moram na área de miséria, que eu conheço muitas em Campos Elíseos, vivem ali na lama”.

Em outra situação, durante a audiência pública para licenciamento para ampliação de uma central de tratamento de resíduos, no município de Belford Roxo, a sra. Edna Silva Jeremias Pains questionou: “*quando vamos ter saneamento básico e saúde nos postos?*”. Por sua vez, o Padre Luis Baldis quando pediu para fazer uso da palavra declarou:

“Meus irmãos queridos, eu sou o Padre católico, Padre Luís Baldis, me cabe ler os espaços. Eu fico ligado, ontem meu afilhado de consideração, o Marcos Brasa, velho amigo, casal de pastores que foram me buscar, seres ecumênicos. Mas eu só quero dizer uma coisa: o falecido Joça, primeiro prefeito dessa cidade, atribui a tentativa de emancipação política e nós conseguimos a segunda, ajudei na frente, foi um sacrifício danado que os senhores não tem ideia. O falecido Joça de vez em quando ia lá no nosso orfanato, o Magalhães Rosa, completou agora 43 anos. Mas voltando um pouquinho, tudo o que disse a executiva eu concordo plenamente. A primeira coisa que eu disse ao nosso irmãozinho, João Boechat (empreendedor): fé em Deus, só o Papai mesmo, Deus és, parecer do jeito que está, nós éramos, é a cópia, é o coração de muita alma em Magé, a que preza todas as religiões, ideias, todas elas estabelecem a criação do Pai. (...)”.

Esses exemplos corroboram a existência de uma tendência de internalização de questões que não agregam o processo de licenciamento ambiental, caracterizando a utilização deste instrumento para alcançar fins que extrapolam o da audiência pública em licenciamento ambiental. Furriela (2002) já nos informa sobre a tendência das comunidades ouvidas de utilizarem o espaço das audiências para terem acesso as autoridades e reivindicar atendimento de suas necessidades básicas, ao invés de discutir o projeto em análise. Bim (2016), por sua vez, nos acrescenta que os órgãos licenciadores têm incorporado as reivindicações sobre necessidades básicas das comunidades e as repassam para os empreendedores, na tentativa de suprir, via condicionantes, as deficiências estatais nas políticas públicas e até mesmo problemas entre particulares.

Os processos de abertura para participação da sociedade no âmbito das decisões da administração pública sofrem tanto pela carência de entendimento sobre a função do licenciamento ambiental e da responsabilidade do empreendedor, quanto com a

negligência do Poder Público em suprir as necessidades da sociedade. Existe forte disposição de este instrumento de democratização do processo de licenciamento ser utilizado como meio para que as pessoas possam cobrar das autoridades ou do empreendedor pela responsabilidade do Estado em prover as necessidades básicas da comunidade que se encontram negligenciadas.

Os participantes aproveitam a oportunidade de estarem diante de um canal de comunicação com as autoridades estatais para reivindicarem por suas omissões quanto as necessidades básicas da comunidade. Entretanto, não é conveniente ao processo de licenciamento a utilização do empreendimento ou atividade como pretexto para pedir atendimento de necessidades que nada tem a ver com ele e com a razão da realização da audiência pública, já que estas devem ser locais onde os interessados debatem e levantam questões relevantes ao licenciamento em questão.

Este último dado nos leva a pensar sobre a qualidade da participação da sociedade nas audiências públicas em licenciamento ambiental. A grande incidência de temas alheios à audiência pública sendo abordados por pessoas da comunidade, associações e movimentos sociais poderá indicar que os participantes não estão interessados no licenciamento ambiental em debate ou, ainda, que há algum problema na divulgação de informações pertinentes à audiência.

No que tange à divulgação de informações pertinentes à audiência pública, não resta dúvidas de que esta seja necessária, pois sem isto não poderia haver a participação efetiva da sociedade. Além disso, a prévia divulgação dessas informações deve ocorrer em linguagem acessível.

Para melhor cumprir a função informativa necessária as audiências públicas, e, assim, possibilitar debates mais maduros, o Estado deve disponibilizar informações que enriqueçam o debate. A linguagem técnica deverá ser traduzida para o leigo, ainda que se perca alguma objetividade, posto que quanto mais clara e em linguagem acessível, melhor será a informação fornecida aos participantes interessados.

Por outro lado, a cidadania implica deveres, nos quais se inclui a procura por informações, seja na repartição pública, no diário oficial ou mesmo na internet. O cidadão interessado deve não apenas procurar pela informação, mas também ir ao local da audiência pública, o que representa o esforço interessado. Outrossim, quanto à questão informativa, não compete ao Estado entregar as informações à domicílio ou sobrecarregar

o princípio da publicidade. O Estado deve disponibilizar a informação, mas não precisa imprimir ou distribuir cartilhas em locais públicos, muito embora possa fazê-lo se entender conveniente.

Por fim, pela presente análise, foi possível visualizar a dinâmica da participação nos debates travados nas audiências concretizadas no âmbito de licenciamento ambiental no estado do Rio de Janeiro, durante o lapso temporal de 2013 a 2016, sendo destacados, para tanto, a distribuição quantitativa das manifestações dos participantes das audiências públicas e a distribuição dos temas abordados pelas pessoas da comunidade, representantes de associações e movimentos sociais que participaram das audiências.

## **CONCLUSÃO**

A presente estudo buscou identificar o fundamento jurídico da audiência pública no âmbito do licenciamento ambiental brasileiro, além de diagnosticar seu potencial de promoção da participação, a partir do contexto da teoria da democracia participativa.

Em primeiro plano, constatou-se que o fundamento jurídico da audiência pública no ordenamento brasileiro é infraconstitucional, já que deverá estar relacionada à prévia existência de lei em sentido estrito que preveja a possibilidade ou imposição de sua realização. É reconhecida a importância do instrumento para participação popular, ao mesmo tempo em que é negado seu caráter de direito fundamental constitucionalmente assegurado, apoiando-se no esclarecimento de Silva (2009, p. 55) de que ela é “um direito do administrado quando assim previsto em lei lato sensu”. É correto, assim, que o fundamento das audiências públicas é legal e infraconstitucional, não podendo ser sacado diretamente da Constituição Federal. Entretanto, de maneira indireta, todos os instrumentos participativos previstos tanto no âmbito administrativo quanto legislativo e judiciário, possuem base no Estado Democrático de Direito, no fundamento da cidadania e na noção que todo poder emana do povo (art.1º).

Também foi considerado que a democracia participativa se concretiza através do oferecimento de oportunidades aos cidadãos para que participem da tomada de decisão que tenha relevância coletiva. Assim, os instrumentos idealizados a partir da noção da democracia participativa seriam definidos como um fórum aberto ao exercício livre e desinteressado do debate entre cidadãos que são igualmente livres e estão plenamente

informados e espontaneamente envolvidos na deliberação de questões que se referem a determinada comunidade.

A audiência pública surgiu enquanto instrumento que tem por escopo promover o aumento da participação dos cidadãos nas decisões do Estado. No âmbito administrativo podem ser encontrados diversos exemplos de utilização deste novo instrumento para promoção do aprofundamento da democracia brasileira, mas é na seara do licenciamento ambiental em que esta tende a unir os ideais da cidadania e do desenvolvimento sustentável.

Para que a audiência pública esteja em concordância com o que preceitua a teoria da democracia participativa, é necessário que ela seja estruturada com o objetivo claro de promover a participação dos cidadãos interessados, seja através de opiniões, questionamentos ou críticas, tanto de forma oral quanto escrita. Assim, no que diz respeito ao que ordena tanto o regime geral das audiências públicas (Lei 9.784/1999), quanto à Resolução Conema nº 35/2011, temos que estes instrumentos participativos possuem enquanto objetivo normativo a promoção debates; o fomento e permissão da participação pública; e dar transparência e maior publicidade ao processo de licenciamento ambiental.

Além disso, a partir do estudo empírico realizado nesta dissertação, foi identificado que, durante os anos de 2013 e 2016, foram realizadas 32 audiências públicas em licenciamento ambiental pelo Estado do Rio de Janeiro. Em média, os anos de 2013, 2014 e 2015 apresentaram índices parecidos de promoção das audiências, ao contrário do que foi observado em 2016, quando foi realizada apenas 1 audiência pública.

A partir desse resultado, é possível vislumbrar que o cenário econômico do Estado refletiu de maneira compreensiva no índice de realização de audiências públicas em licenciamento ambiental, posto que o Estado começou a demonstrar sinais de crise em meados de 2015 para o ano de 2016. Assim, os processos de expansão da participação e melhoria de legitimação dos processos de decisão estatais tendem a sofrer abalos diante do cenário econômico de anormalidade.

Não obstante, em segundo momento, foi analisado que contrabalanceando o grau de participação através de manifestações das pessoas presentes nas audiências públicas, houve grande atividade de agentes da sociedade, tais quais pessoas da comunidade, e alguma atividade de grupos sociais organizados, tais quais associações e movimentos

sociais. Os agentes mais ativos nas audiências públicas foram as pessoas da comunidade, que apresentaram questionamentos e opiniões tanto de forma oral quanto escrita.

Os debates ocorreram dentro da arena deliberativa e possibilitaram a expansão da participação no processo de decisão em licenciamento ambiental no estado do Rio de Janeiro. De acordo com a noção de democracia participativa, este instrumento deve promover fórum aberto ao exercício livre e desinteressado do debate entre cidadãos que são igualmente livres e estão plenamente informados e espontaneamente envolvidos na deliberação de questões que se referem a determinada comunidade.

Ao relacionar a noção de democracia participativa para os instrumentos de participação cidadã com o conceito de audiência pública oferecido pela Resolução Conema 35/2011, que preceitua a sua destinação de fomentar e permitir a participação pública das comunidades interessadas e afetadas pelos impactos ambientais dos empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores, temos que as audiências públicas cumprem sua função quando promovem ambientes abertos ao exercício do debate entre cidadãos igualmente livres, plenamente informados, e envolvidos na deliberação sobre questões que se relacionam as comunidades interessadas ou afetadas pelos impactos ambientais do empreendimento ou atividade potencialmente poluidora.

Outrossim, a partir destes dois conceitos são vislumbrados dois requisitos básicos para que as audiências públicas cumpram seu papel de promotora da participação cidadão nas questões ambientais: em primeiro plano ela deve ser capaz de prover a participação no processo de licenciamento; e em segundo plano os cidadãos participantes devem ser informados e envolvidos ou interessados pelas questões ambientais relacionadas ao empreendimento ou atividade em debate.

Analisando os resultados obtidos pelo estudo desenvolvido na presente dissertação, é possível tirar algumas conclusões sobre a dinâmica da participação nas audiências públicas em licenciamento ambiental.

Primeiramente, este estudo demonstrou que o desenho institucional das audiências públicas é capaz de atingir seu principal objetivo normativo, posto que ele foi capaz de fomentar e permitir a participação pública das comunidades interessadas e afetadas pelos impactos ambientais dos empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores.

Um fator relevante observado nesta pesquisa, e que está relacionada à participação cidadã, consistiu na pouca ou mesmo na falta de atuação do Ministério Público durante as audiências realizadas, posto que o parquet apresentou um dos índices mais baixos de manifestações.

Atuando como defensor dos interesses sociais, o Ministério Público deve estar presente do processo de licenciamento como elemento de controle, além de representar a sociedade civil, que igualmente participa do processo. Com base no que preceitua Ferreira (2015), é certo que a atuação ministerial “supre a falta de atuação da sociedade civil, muitas vezes ainda incipiente”. Entretanto, foi observado, a partir deste trabalho, que o Parquet tanto estadual quanto federal tem pouca ou nenhuma atuação durante a realização dos debates para licenciamento ambiental, enquanto a sociedade demonstrou uma performance mais ativa e presente, ainda que seja questionável em partes a qualidade desta participação.

Esta conjectura poderá se demonstrar prejudicial ao desenvolvimento da audiência pública enquanto instrumento promotor de uma participação eficaz da sociedade no processo de licenciamento, posto que a sociedade civil brasileira ainda está desenvolvendo a cultura participativa e, em alguns casos, é fraca e desorganizada, se mostrando incapaz de defender seus interesses fundamentais, resultado na fundamental proposta de atuação do Ministério Público para intervir na relação Estado/cidadão em defesa dos interesses desse último.

Em segundo plano, ainda que os requisitos formais e normativos da promoção participação na audiência pública tenham sido alcançados, no que diz respeito ao requisito de que o cidadão participante deve ser plenamente informado, é possível visualizar algumas falhas na promoção destes debates.

Quando foram analisados os temas abordados durante os debates travados foi verificado que as pessoas da comunidade, associações e movimentos sociais demonstraram interesse na discussão das questões socioambientais relevantes para o processo de licenciamento ambiental, mas também apresentaram um alto índice de manifestações sobre temas que extrapolam o processo de licenciamento.

Foi observado que os temas alheios ao processo de licenciamento restaram enquanto terceiro grupo de matéria mais abordada durante os debates, estando atrás apenas de mobilidade urbana e trabalho e emprego. Tal fato poderá indicar tanto que o

participante não está interessado na temática específica do licenciamento ambiental do empreendimento ou atividade, ou ainda, que ele não está plenamente informado sobre a função da audiência pública no âmbito desse procedimento.

Os processos de abertura para participação da sociedade no âmbito das decisões da administração pública sofrem tanto pela carência de entendimento sobre a função do licenciamento ambiental e da responsabilidade do empreendedor, quanto com a negligência do Poder Público em suprir as necessidades básicas da sociedade. Existe forte tendência de este instrumento de democratização do processo de licenciamento ser utilizado como meio para que as pessoas possam cobrar das autoridades ou do empreendedor pela responsabilidade do Estado em prover as necessidades básicas da comunidade que se encontram negligenciadas.

Os participantes aproveitam a oportunidade de estarem diante de um canal de comunicação com as autoridades estatais para reivindicarem por suas omissões quanto as necessidades básicas da comunidade. Entretanto, é criticável a utilização do empreendimento ou atividade em licenciamento como pretexto para pedir atendimento de necessidades que nada tem a ver com ele e com a razão da realização da audiência pública, já que estas devem ser locais onde os interessados debatem e levantam questões relevantes ao licenciamento em questão.

Assim, ainda que as audiências públicas sejam capazes de promover a participação ativa dos cidadãos no processo decisório do licenciamento ambiental, para maior efetividade desse instrumento é necessário que sejam desenvolvidas maneiras de qualificar a participação. O órgão licenciador poderá agir com esse objetivo através do incremento informacional e de maior publicidade dos dados disponíveis, tais quais estudos e relatórios; além da promoção de esclarecimento acerca da função da audiência e do licenciamento ambiental; a criação de um núcleo de orientação à população; assim como a utilização técnicas de coordenação dos debates com outras formas participativas.

Diante da grande incidência de manifestações com temáticas alheias ao processo de licenciamento ambiental, seria indicado ao órgão licenciador a criação de um núcleo de orientação à população que atuasse no intuito de garantir ao cidadão uma participação mais adequada e informada. Outrossim, com o funcionamento desse núcleo de orientação seria possível diminuir-se a incidência de questionamentos alheios ao licenciamento, posto que o cidadão seria antecipadamente orientado sobre o canal correto para

reivindicar seu questionamento. Para tanto, uma maior atuação do Ministério Público também seria indispensável, para que tal órgão receba as representações dos cidadãos e tome as medidas necessárias para solucionar as problemáticas que surgirem.

Além disso, nas audiências públicas estudadas, foi possível verificar que o órgão licenciador disponibiliza as informações e documentos relacionados ao licenciamento ambiental também na internet, através do site oficial do INEA. Apesar do reconhecimento dos benefícios gerados por essa prática, seria crível indicar que apenas a disponibilização dos dados ainda se mostra ineficiente para promover o interesse público no consumo de informações relativas ao meio ambiente.

Assim, o órgão licenciador poderia promover a educação ambiental e o incremento informacional através da inclusão de pequenos vídeos no site oficial, que expliquem como o cidadão pode participar do licenciamento ambiental, seja através da audiência pública ou do envio de comentários ao órgão licenciador; e, de forma didática, qual é o procedimento e a função da audiência pública, além da indicação de onde podem ser encontradas as informações referentes ao licenciamento ambiental em interesse.

Ainda com a finalidade de qualificar a participação, é necessário que seja promovida uma cultura de participação pública mais efetiva, através do estímulo à participação da população desde o início do processo, na construção da convergência da audiência pública com outras formas participativas, devendo este instrumento se constituir em um ponto de chegada e complementação das manifestações, e não de partida. Assim, a partir da convocação da audiência, poderia ser dada maior publicidade à possibilidade de os interessados enviarem aos órgãos licenciadores comentários e questionamentos acerca do processo de licenciamento ambiental, conforme previsto na Resolução Conama 01/1986 (art. 11, §2º.), de forma que as dúvidas sejam sanadas antes mesmo da realização da audiência ou, quando não possível, que estas contribuições sejam utilizadas durante os debates. Dessa forma, ainda que nesses comentários surjam temáticas alheias ao processo de licenciamento ambiental, o órgão licenciador teria a chance de esclarecer ao participante a real função do processo em questão, diminuindo o comprometimento das audiências públicas.

Nesse sentido, em termos participativos, as audiências públicas não devem deter exclusividade dentro do processo de licenciamento, sendo o mecanismo de comentários a primeira porta de abertura para a sociedade exercer seu papel participativo, já que se

constituem em fase obrigatória em todo licenciamento quando da execução de EIA e RIMA.

Além disso, é importantíssimo que a educação ambiental, componente essencial e permanente da educação nacional, seja promovida pelos órgãos licenciadores de forma que integre o processo de licenciamento ambiental, possibilitando aos cidadãos uma participação informada nas audiências públicas. Nesse sentido, podem ser desenvolvidos programas ou mesmo campanhas pelo órgão licenciador, que objetivem esclarecer aos cidadãos interessados informações referentes ao processo licenciamento ambiental.

Ainda assim, é necessário também que os componentes da sociedade se esforcem para que os debates ocorrem com maior objetividade, posto que a cidadania implica também em deveres. Devem ser evitados personalismos, já que as manifestações e os projetos apresentados precisam ser avaliados por sua conveniência ao interesse público.

Outrossim, é inegável reconhecer que as audiências públicas se constituem em um dos instrumentos potencialmente inovadores da democracia representativa brasileira, posto que é utilizada nas diversas esferas de poder do Estado. Além disso, se constitui em uma das maneiras de promover a cidadania para o desenvolvimento sustentável que o Brasil necessita, já que permite que os cidadãos intervenham de alguma forma nas questões administrativas, influenciando e se informando sobre a tomada de decisão ambiental que impacta diretamente suas vidas.

Assim, a promoção e o aprimoramento das audiências públicas, através da qualificação da participação, são plenamente justificados a partir de sua capacidade de aperfeiçoar a democracia já que, ao estabelecerem o diálogo público entre a população e as autoridades, propiciam profunda vivência democrática aos envolvidos.

## REFERÊNCIAS

- ALONSO, A.; COSTA, V. Dinâmica da participação em questões ambientais: uma análise das audiências públicas para licenciamento ambiental do Rodoanel. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (orgs.) **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: 34 Ltda., 2004.
- ANTUNES, P. B **Comentários ao Novo Código Florestal: Lei 12.651/12**. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.
- ANTUNES, P. B. **Direito Ambiental**. 18º ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016.
- ANTUNES, P. B **Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA): comentários à Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.
- ARAGÃO, A. S. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013.
- ARAÚJO, S. C. **Licenciamento ambiental no Brasil: uma análise jurídica e jurisprudencial**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2013.
- ACSERALD, H. LEROY, J. P. Novas premissas da Sustentabilidade Democrática. **Cadernos de Debate 1**, Projeto Brasil Sustentável e Democrático, FASE, RJ, 1999, pp. 70.
- BACELLAR FILHO, R. F. O poder normativo dos entes reguladores e a participação dos cidadãos nesta atividade. Serviços públicos e direitos fundamentais: os desafios da regulação na experiência brasileira. **Revista Iberoamericana de Administración Pública**, Madrid, v. 9, p. 53 – 64, jul./dic. 2002.
- BACKES, A. L; AZEVEDO, D. B; ARAÚJO, J. C. **Audiência Pública na Assembleia Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.
- BARDIN, J. **L'Ére Logique**, Paris: Robert Laffont, 1977.
- BENEVIDES, M. V. M. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 2003.
- BEO, C. R. Título III: da organização do Estado. In: MACHADO, C; FERRAZ, A. C. C. **Constituição Federal interpretada artigo por artigo parágrafo por parágrafo**. São Paulo: Manole, 2015.
- BIM, E. F. **Audiências Públicas**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014
- BIM, E. F. **Licenciamento Ambiental**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 13ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.
- BONAVIDES, P. O exercício do poder constituinte. **Revista de Direito Constitucional e Ciência Política**, v. 3, p. 141 – 147, jul./dez., 1985.
- BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981.

- BRASIL. Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011.
- BRASIL. Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997.
- CABRAL, A. Os efeitos processuais da audiência pública. **Boletim de Direito Administrativo**. Vol 22. N. 7. P. 789-800. Jul. 2006.
- CAMPOS, M. C. [at all]; organização SCHAWARTZMAN, S. **A via democrática: como o desenvolvimento econômico e social ocorre no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- CAPELATO, M. H. O Estado novo: o que trouxe de novo? In: FERREIRA, J; DELGADO, L. A. N. **O Brasil republicano: o tempo de nacional-estadismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- CARNEIRO, R. **Direito ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001.
- CARVALHO, E; LEITÃO, N. Novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. **Revista Direito GV**, São Paulo, nº 12, p. 399-422, 2010.
- CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- CARVALHO, M. **Manual de Direito Administrativo**. 2 ed. Salvador: Juspodium, 2015.
- CHACHE, C. B. Licenciamento ambiental “fragmentado”: estudo de caso do COMPERJ. **Revista Ensaios**. Vol. 7, julho – dezembro, 2014, pag. 170 – 186.
- CINTRA, A. C. A; GRINOVER, A. P; DINAMARCO, C. R. **Teoria geral do processo**. 31 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.
- CLÈVE, C. M. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: R. dos Tribunais, 1995.
- COMPARATO, F. K. Legitimidade do poder de reforma constitucional. In: ROCHA, C. L. A. **Perspectivas do direito público: estudos em homenagem a Miguel Seabra Fagundes**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- DIEHL, A. A; TATIM, D. C. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- DOMINGOS, H. R. A.; LANCHOTTI, A. O.; DIZ, J. B. M. **Audiências Públicas: Instrumento de participação popular na tomada de decisão em meio ambiente**. Belo Horizonte: Arraes, 2016.
- FARIAS, T. Da licença ambiental e sua natureza jurídica. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto brasileiro de Direito Público, nº 9, janeiro/fevereiro/março, 2007. p. 02. Disponível na internet: [www.direitodoestado.com.br/rede.asp](http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp). Acesso em 07 de set de 2015.
- FARIAS, T. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. Minas Gerais: Editora Fórum, 2012.

FERRAZ, C. C. O. Participação social na elaboração de normas das agências reguladoras no Brasil e nos Estados Unidos da América do Norte. In: DI PIETRO, M. S. Z. **Direito regulatório: temas polêmicos**. 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2004.

FERREIRA, L. G. G. O Ministério Público e o licenciamento ambiental. In: RIBEIRO, J. C. J. **Licenciamento Ambiental: Herói, vilão ou vítima?** Arraes Editores: Belo Horizonte, 2015.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental**. 17ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

FIORINO, D. J. Citizen participation and environmental risk: a survey of institutional mechanisms. **Science Technology Human Values**. Vol 15. N 2. P. 226-246. Sage Publications Inc., 1990.

FIRJAN. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). 2015. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifdm/>. Último acesso em 25 de maio de 2018.

FONSECA, A. A avaliação de impacto ambiental e seu vínculo com o licenciamento ambiental. In: RIBEIRO, J. C. J. **Licenciamento ambiental: herói, vilão ou vítima?** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 3ª ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2008.

GORDILLO, A. **Tratado de derecho administrativo**. 8 ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2006.

HABERMAS, J. **Três modelos normativos da democracia**. Lua nova: São Paulo, 1995.

HEBERLEIN, T. Some observations on alternative mechanisms for public involvement: the hearing, public opinion poll, the workshop and the quasi-experiment. **Natural Resources Journal**. N 16. P. 197-212. Albuquerque: University of New Mexico, 1976.

HUNTINGTON, S. P; **The crisis of democracy Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission**. Nova York: New York University Press, 1975.

IBGE. **Índice de Desenvolvimento Humano**, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Último acesso em 25 de maio de 2018.

LIMA, A. As audiências públicas no processo de licenciamento ambiental. In: RIBEIRO, J. C. J. **Licenciamento ambiental: herói, vilão ou vítima?** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental brasileiro**. 24ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

MARCONI, M.A. LAKATOS, E.M. **Metodologia Científica**. 6 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

MARRARA, T. Da instrução. In: NOHARA, I. P; MARRARA, T. **Processo Administrativo: Lei 9.784/1999 comentada**. São Paulo: Atlas, 2009.

MAUES, A. G. M. **Poder e democracia: o pluralismo político na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

- MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MEDAUAR, O. **O Direito Administrativo em evolução**. São Paulo: R. dos Tribunais, 2003.
- MEDAUAR, O. **Direito Administrativo moderno**. 20ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- MELO, C. A. **Audiência Pública na função administrativa**. Belo Horizonte: Arraes, 2016.
- MILARÉ, E. **Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário**. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- MIRRA, A. L. V. Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro. Tese. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2010.
- MORAES, R. J. C. Licenciamento ambiental como processo administrativo: a participação do Poder Público, da coletividade e do Ministério Público na defesa do meio ambiente. In: **12º Congresso Nacional do Ministério Público**, 1988, Fortaleza. Associação Cearense do Ministério Público.
- MORAIS, V. R. **Licenciamento ambiental e ordenamento de território no Estado do Rio de Janeiro: é possível uma integração?** Dissertação (mestrado em Planejamento Energético) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, 2010.
- MOREIRA NETO, D. F. **Direito de participação política: legislativa, administrativa, judicial**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- NEDER, R. T. Existe política ambiental para indústria brasileira? **Ciência e Ambiente**. Rio de Janeiro, v. 32, p. 6-13, 1992.
- NOHARA, I. P. Participação popular no processo administrativo: consulta, audiência pública e outros meios de interlocução comunitária na gestão democrática dos interesses públicos. In: NOHARA, I. P; MORAES FILHO, M. A. **Processo administrativo: temas polêmicos da Lei 9.784/1999**. São Paulo: Atlas, 2011.
- OLIVEIRA, G. J. **Direito Administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- PÊCHEUX, M. Analyse du discours, langue et idéologie. **Langages**, n 37, mar. 1973.
- RAMOS JUNIOR, O. C. O licenciamento ambiental e o judiciário. In: RIBEIRO, J. C. **Licenciamento ambiental: herói, vilão ou vítima?** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.
- REALE, M. A ordem econômica liberal na Constituição de 1988. In: MARCADANTE, P. **Constituição de 1988: o avanço do retrocesso**. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1990.
- RIBEIRO, J. C. J. O que é licenciamento ambiental. In: RIBEIRO, J. C. J. **Licenciamento ambiental: herói, vilão ou vítima?** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.
- ROCHA, C. L. A. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte, 1994.
- SALGADO, E. D. **Constituição e Democracia: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTOS, F. G. **Audiências públicas administrativas no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

SEBBEN, M. SILVA, E. D. Licenciamento ambiental e o retrocesso da PEC 65/2012 para a proteção do meio ambiente e da sociedade. **Revista Aporia Jurídica**. 6ª ed. Vol 1. Jul/dez – 2016. p. 338 – 410.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, A. O. S. **Participação popular na administração pública: audiências públicas**. Dissertação de mestrado, São Paulo, PUC, 2009.

STRUCHEL, A. C. O. **Licenciamento ambiental municipal**. São Paulo: Oficina de Textos, 2016.

SUNDFELD, C. A. **Fundamentos de Direito Público**. 4 ed. São Paulo: Malheiro, 2001.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT: **Democracy index 2015**: democracy in age of anxiety. Nova York, NY, 2016. Disponível na internet: <http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>. Acesso em 14 de abr de 2016.