

A PARTICIPAÇÃO NA AUDIÊNCIA PÚBLICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM ATIVIDADES DE IMPACTO AMBIENTAL: UMA POLÍTICA AMBIENTAL DE EFETIVIDADE OU MERA CONSULTA?

PARTICIPATION IN PUBLIC AUDIENCE OF LICENSING IN ENVIRONMENTAL ACTIVITIES ENVIRONMENTAL IMPACT: AN ENVIRONMENTAL POLICY EFFECTIVE OR MERA APPOINTMENT?

Cíntia Tavares Pires da Silva¹
Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira²

RESUMO

A audiência pública constitui-se em uma consulta à sociedade, ou a grupos sociais interessados em determinado projeto a ser realizado pelo Poder Público. O crescimento econômico e o desenvolvimento tecnológico da civilização humana trouxeram riscos que encontraram como obstáculo a escassez dos recursos naturais. Políticas ambientais foram implementadas no país, no sentido de estabelecer metas e instrumentos que visam a reduzir os impactos negativos da ação humana sobre o meio ambiente. O Poder Público cria, através de instituições jurídicas e políticas, instrumentos reguladores às decisões que envolvam a questão ambiental para instalação de projetos e atividades com potencial impacto ofensivo ao meio ambiente. Os instrumentos de aplicação da política ambiental são: instrumentos de comando e controle, instrumentos econômicos e instrumentos de comunicação. A audiência pública do licenciamento ambiental como um desses instrumentos de comando e controle na política pública ambiental pode ser questionada quanto à relevância da participação popular nesse procedimento para o processo decisório de instalação de atividade de impacto ambiental. O aprimoramento desse procedimento que envolve a participação coletiva pode ser uma possível solução para a efetivação de uma audiência pública no licenciamento ambiental como instrumento de proteção ambiental, com uma real aplicação dos princípios de precaução e participação.

PALAVRAS-CHAVE: Política Ambiental; Audiência Pública; Licenciamento Ambiental.

ABSTRACT

The public audience is in appointment with the society, or social groups interested in a particular project to be undertaken by the Government. Economic growth and technological development of human civilization brought risks they encountered an obstacle scarcity of natural resources . Environmental policies were implemented in the country in order to establish goals and instruments aimed at reducing the negative impacts of human action on the environment . The Government creates , through legal and political institutions, regulatory instruments to decisions involving environmental issues for facility projects and activities with offensive potential impact on the environment . The means of implementation from environmental policy are: command and control instruments , economic instruments and communication tools . The public audience from environmental licensing as one of command and control instruments in environmental policy can be questioned as to the relevance of popular participation in decision-making procedure for the installation of environmental impact activity . The refinement of this procedure that involves collective participation can be a possible solution for the realization of a public audience on the environmental licensing as an instrument of environmental protection, with a real application of the Precautionary Principles and Participation.

KEYWORDS: Environmental Policy; Public Audience; Environmental Licensing.

¹ Mestranda em Direito na Universidade de Caxias do Sul (UCS) e servidora do Instituto Federal do Rio Grande do Sul – IFRS - Reitoria/Bento Gonçalves/RS.

² Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor Adjunto dos cursos de Mestrado Acadêmico e Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS).

INTRODUÇÃO

Com o desenvolvimento tecnológico e os crescentes riscos trazidos pelas novas técnicas, a humanidade deparou-se com a finitude dos recursos naturais e adquiriu consciência acerca do alto poder de impacto de sua ação sobre o meio dito “natural”. Foi conveniente e necessária ao Poder Público a criação de instrumentos de políticas públicas ambientais, com a finalidade de harmonizar a relação entre homem, meio ambiente e economia. Essas políticas consistem, sobretudo, em estabelecer um conjunto de metas e de instrumentos legais para reduzir os impactos da ação do homem sobre o meio ambiente.

Os instrumentos de aplicação da política ambiental são instrumentos de comando e controle, instrumentos econômicos e instrumentos de comunicação. Os instrumentos de comando e controle são aqueles regulatórios, que normatizam o trato dos recursos naturais, fiscalizam e aplicam sanções por meio da legislação e de políticas ambientais públicas. O presente artigo volta-se à análise do instrumento da audiência pública no contexto do licenciamento ambiental, nas decisões que envolvem atividades com potencial impacto ofensivo ao meio ambiente, sob a ótica dos princípios da precaução e participação.

Muito embora a legislação infraconstitucional vigente preveja a obrigatoriedade da audiência pública no procedimento de licenciamento ambiental, as manifestações dos presentes não vinculam o administrador em sua decisão final. No limite, são comuns relatos de obras ou atividades licenciadas *apesar* de manifestações populares (e mesmo da comunidade científica) amplamente desfavoráveis, as quais questionam os resultados do empreendimento pelos mais variados motivos, incluindo alertas sobre a gravidade de seus impactos. Ainda que participativa a audiência, e uma vez que o procedimento não tem caráter de plebiscito, entendem o STJ e o STF, bem como boa parte dos juristas e administradores, que se trata de um mecanismo de mera consulta. Entretanto, um mecanismo de consulta que não contenha regramentos mais específicos, ou, ao menos, diretrizes sobre os modos como serão levadas em consideração as perplexidades e reivindicações dos presentes, corre o risco de se assumir um caráter meramente simbólico, pouco ou nada influente para efeito de decisão – a qual, de modo geral, já foi tomada muito antes da fase de formalidades.

Ademais, a referida dicotomia sobre a natureza da audiência (mera consulta *versus* forma de plebiscito ou de escrutínio) parece redutora, uma vez que não há como conceber, nestes dois extremos, uma decisão adequada aos princípios de prevenção e precaução. As evidências de danos graves ou irreversíveis ao ambiente decorrentes do empreendimento proposto podem ser ignoradas pelo administrador, assim como poderiam ser ignoradas pela

maioria do povo. A decisão não pode ser pautada exclusivamente em um procedimento deliberativo, pois a maioria das pessoas pode estar enganada e mesmo desejar uma ação ambientalmente desastrosa. Da mesma forma, uma decisão administrativa que, fundada em boa ou má retórica, ignora os riscos ecológicos levantados nas audiências, esvaziando o instituto e, como sói acontecer nas alianças entre um poder privado predatório e administradores públicos inescrupulosos.

Desta forma, faz-se urgente perquirir pela natureza jurídica da decisão em sede de audiência pública para o licenciamento ambiental, cogitando de um procedimento que, para além de uma visão burocrática e centralizadora – a qual favorece o uso do bem ambiental para finalidades exclusivamente privadas –, forneça bases não apenas morais, e sim jurídicas, para a tomada de decisões coerente com o enunciado dos princípios de prevenção e de precaução.

O presente texto busca justificar a necessidade de repensar a natureza e o alcance das percepções de risco manifestadas por leigos e por peritos nos espaços decisórios. Muito embora trata-se de tema cujo desenvolvimento ainda é incipiente, tendo em conta sua complexidade, o intuito é, desde já, sugerir e sustentar o valor de uma determinada proposta metodológica. Trata-se de avaliar os regramentos específicos sobre a audiência pública do licenciamento ambiental a partir do enunciado do princípio de precaução, bem como dos parâmetros dele dedutíveis, a fim de enriquecer as teorias da decisão e esboçar uma desejável reformulação dos procedimentos decisórios em matéria de gestão ambiental sustentável.

Para tanto, além das fontes legislativas e bibliográficas, são apresentados dados jurisprudenciais relevantes acerca da natureza da audiência do licenciamento, segundo a concepção vigente. Embora não seja o propósito da presente exposição apresentar dados empíricos – propósito este reservado para a continuidade da pesquisa –, tem-se em conta, como pano de fundo, os problemas geralmente observados em torno da forma de condução destas audiências e a imensa lacuna entre a percepção social dos riscos ecológicos e a aprovação de obras e atividades flagrantemente predatórias.

1. POLÍTICAS AMBIENTAIS E INSTRUMENTOS DE COMANDO E CONTROLE EM UM CONTEXTO DE CRISE ECOLÓGICA

O crescimento econômico e o desenvolvimento tecnológico trouxeram riscos que ameaçam o futuro comum do Planeta. A preservação da natureza já não é mais um desafio para um determinado local, uma região ou um país, mas um desafio global, por constituir um bem comum da humanidade.

As ameaças aos recursos naturais têm como importante marco o início da Revolução Industrial. Mais recentemente, com o fracasso do socialismo real e a mudança de ênfase, no modelo capitalista, do sistema produtivo para o sistema especulativo, o impacto sobre os recursos naturais apenas foi exacerbado (BOFF, 2012, p.18), reafirmando-se a lógica da acumulação ilimitada, do individualismo e da concorrência fora e acima de quaisquer regras. As empresas transnacionais, preocupadas antes com o sistema financeiro do que com os rumos da civilização, bem como os países mais desenvolvidos, encontraram, entende Boff, obstáculos a serem respeitados, que são os limites do Planeta Terra, face à escassez dos recursos naturais:

ou encontramos outra forma de produzir e assegurar a subsistência da vida humana e da comunidade de vida (animais, florestas e os demais seres orgânicos) ou então poderemos conhecer um fenomenal fracasso que traz em seu bojo grave catástrofe social e ambiental (BOFF, 2012, p.19).

O modelo capitalista/industrial/mercantil (BOFF, 2012, p. 41) trouxe, inegavelmente, inúmeras facilidades e conforto, melhorou as condições gerais de vida e saúde, diminuiu as fronteiras, facilitou as comunicações, prolongou a vida, trouxe comodidades com eletrodomésticos e modernos meios de locomoção. Não obstante, estas vantagens fizeram o ser humano vislumbrar os limites dos recursos naturais com a sua intensa exploração.

Nesse cenário, surge a necessidade de repensar o modo de vida e a relação homem-natureza. A inserção de políticas públicas ambientais implementadas pelo Poder Público visam a aperfeiçoar essa relação. Para Gullo (GULLO, 2011, p.181), as políticas públicas começaram a incorporar o meio ambiente em suas normas a fim de melhorar a relação entre economia, homem e ambiente, sobretudo por meio do estabelecimento de “um conjunto de metas e instrumentos que visam a reduzir os impactos negativos da ação antrópica (GULLO, 2011, p.183). Os países desenvolvidos, entende a autora, avançaram para uma política ambiental mista, na qual os padrões de emissão “deixam de ser meio e fim da intervenção estatal e passam a ser instrumentos de uma política que usa diversas alternativas e possibilidades para alcançar metas estabelecidas socialmente” (GULLO, 2011, p.183). Por conseguinte, as políticas adotam metas e padrões de emissões poluentes através de instrumentos econômicos, como forma de induzir os agentes a combater a poluição e reduzir os recursos naturais utilizados.

Os instrumentos de política ambiental surgidos neste contexto têm o condão – ou, ao menos, o potencial de – internalizar as externalidades negativas da atividade econômica. As externalidades ocorrem quando “o consumo e/ou a produção de um determinado bem afetam

os consumidores e/ou produtores, em outros mercados”, sendo que esses impactos “não são considerados no preço de mercado do bem em questão”.³ Considerando os instrumentos de aplicação da política ambiental referidos *supra*, ou seja, os instrumentos de comando e controle, os instrumentos econômicos e os instrumentos de comunicação, a tendência contemporânea é que os países utilizem uma combinação de todos (GULLO, 2011, p.183), buscando alcançar a finalidade proposta por diversos meios.

2. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL

Diante deste cenário proporcionado pelo avanço tecnológico, o Poder Público cria, através de instituições jurídicas e políticas, medidas de cautela ou instrumentos reguladores às decisões que envolvam a questão ambiental para instalação de projetos e atividades com potencial impacto ofensivo ao meio ambiente.

Os *instrumentos de comando e controle ou de regulação direta* são os estabelecidos por normas, padrões, controles e procedimentos determinados pelos órgãos ambientais. Ressalta-se a necessidade de fiscalização na aplicação desses instrumentos. Gullo aponta como desvantagem desse tipo de instrumento o fato de que tende a considerar os agentes poluidores de forma homogênea, ou seja, abstraindo diferenças importantes como o tamanho do empreendimento ou seu nível de emissão de poluentes, fator que pode trazer injustiças nos processos de controle e penalização (GULLO, 2011, p. 184). Não obstante, este instrumento tem relação direta com o procedimento da audiência pública do licenciamento ambiental, objeto do presente estudo, e desempenha papel fundamental, tendo em conta seus inúmeros aspectos positivos.

Em uma segunda categoria, tratando dos *instrumentos de mercado*, utilizam-se do preço ou outras variáveis econômicas para incentivar a redução das emissões poluentes. As ações políticas têm por objetivo induzir os agentes a agir em acordo com seus próprios interesses. São várias as vantagens desse tipo de instrumento:

(...) a geração de receitas fiscais e tarifárias (através de taxas, tarifas ou emissão de certificados), para garantir os recursos para pagamento dos incentivos e prêmios ou capacitar os órgãos ambientais; consideração das diferenças de custos de controle entre os agentes e, portanto, tende a alocar melhor os recursos para a sociedade; possibilidade que tecnologias menos intensivas em bens e serviços ambientais sejam estimuladas por redução da despesa fiscal; evitar dispêndios em pendências judiciais para aplicação de penalidades e implementação de um sistema de taxaço

³ SOUSA, Maria da Conceição Sampaio de. Bens Públicos e Externalidades. Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAy0AH/bens-publicos-externalidades#>>. Acesso em 06 fev. 2014.

progressiva ou de alocação inicial de certificados segundo critérios distributivos em que a capacidade de pagamento de cada agente econômico seja considerada. São exemplos de instrumentos de mercado encargos por poluição, subsídios, sistemas de depósito/reembolso e sistemas de comércio de licenças de poluição (GULLO, 2011, p. 185).

Por último, os *instrumentos de comunicação* informam as comunidades atingidas pelos danos ambientais, ou seja, são mecanismos de educação ambiental. Reporta Gullo que o sistema de gestão ambiental teve como modelo a experiência dos norte-americanos, caracterizando-se pelo “grande nível de descentralização” e “acentuado viés regulatório” (GULLO, 2011, p. 185). Esse sistema baseado nos instrumentos de comando e controle demanda recursos humanos e técnicos, que no Brasil, estão acima da disponibilidade dos órgãos fiscalizadores. Em 1973, foi criada no país a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema) como uma recomendação da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente. Em 1988, com o advento da nova Constituição Federal, foi criado o Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) que, em 1994, foi incorporado pelo Ministério do Meio Ambiente, tornando-se o principal órgão federal para a implementação de políticas ambientais.

Em termos de políticas públicas ambientais, há que se considerar o papel central da Política Nacional do Meio Ambiente (PONAMA), criada pela Lei n. 6.938/1981 que tem por objetivo “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar no País condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.”⁴ Dentre os instrumentos da PONAMA⁵ destaca-se o licenciamento ambiental, exigível para empreendimentos potencialmente causadores de danos ao meio ambiente e coerente com o artigo 225 da Constituição⁶, que impõe ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Dentre os inúmeros aspectos relevantes do licenciamento, quer-se evidenciar, no presente trabalho, o papel das audiências públicas, item obrigatório de procedimento e que será melhor apresentado no presente ensaio, em item específico.

A partir das normas infraconstitucional e constitucional supracitadas foram sendo implementadas pelo país diversas políticas ambientais de matéria específica. Assim, em 1997,

⁴ Art. 2º da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm>. Acesso em 30 jan. 2014.

⁵ Art. 9º da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm>. Acesso em 30 jan. 2014.

⁶ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 27 jan. 2014.

foi instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos, criada pela Lei N. 9.433, de 08 de janeiro de 1997 que entre seus principais tópicos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos regulamentando o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal. Entre seus objetivos estão assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; a utilização racional e integrada dos recursos hídricos com vistas ao desenvolvimento sustentável; e a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.⁷

Na sequência, dez anos mais tarde, foram instituídas mais algumas das principais políticas ambientais brasileiras. Primeiramente, em 2007, a Lei n. 11.445, de 05 de janeiro, estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Embora não explicitado no texto da referida lei, esta norma ficou conhecida como a Política Nacional de Saneamento Básico.

Em seguida, em 2010, a Lei n. 12.305 de 02 de agosto de 2010 instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.⁸ Esta norma pode ser apontada como um marco histórico no tratamento do lixo urbano no Brasil. Seu processo legislativo perdurou por vinte e um anos e foi longo devido o tema atingir diversas áreas que envolvem recursos naturais, processos e materiais. Com o crescimento econômico e tecnológico acelerado, a sociedade brasileira necessitava urgentemente de uma ferramenta legal para promover a adequada gestão dos resíduos sólidos no país. O processo legislativo que gerou a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos foi longo devido o tema atingir diversas áreas que envolvem recursos naturais, processos e materiais.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos integra a Política Nacional do Meio Ambiente e articula-se com a Política Nacional de Educação Ambiental, bem como com a Política Nacional de Saneamento Básico. Diante do histórico de evolução dos resíduos sólidos no ambiente, principalmente pelo consumo acelerado de produtos diversos e do crescimento das populações urbanas, fez-se necessária uma normatização para alteração nos padrões de produção e consumo, bem como a responsabilização pós-consumo. O objetivo da norma tem o escopo de cumprir o art. 225 do texto constitucional sobre o direito fundamental ao ambiente, em que o Poder Público e a coletividade têm o dever de defender e preservar o

⁷ Art. 2º da Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos. Brasília, 1997. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.HTM>. Acesso em 30 jan. 2014.

⁸ Lei n. 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm> Acesso em 30 jan. 2014.

meio ambiente para as presentes e futuras gerações. A nova lei, pautada no princípio de precaução, dentre outros, caracteriza as atividades geradoras de resíduos, atribui responsabilidades a entes públicos e privados, bem como disciplina condutas de logística reversa e responsabilidade compartilhada. Atribui também à coletividade a responsabilidade pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Recentemente, o país passou por polêmicas discussões até a aprovação do novo Código Florestal Brasileiro aprovado pela Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, e dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. A referida norma é um exemplo de política ambiental brasileira implementada por pressões externas, sejam econômicas ou institucionais. Conforme Gullo,

(...) o poder econômico dita as regras – sobre ou em conjunto – com o poder político, com o intuito de relativizar as questões ambientais, ou flexibilizar as leis ambientais existentes, sob a alegação da necessidade de desenvolvimento baseado no aumento das áreas cultivadas ou do aumento da produção industrial, para atender as demandas internas e externas (GULLO, 2011, p.188).

Os instrumentos de comando e controle, ou de regulação direta, estabelecidos por políticas ambientais públicas geram procedimentos determinados pelos órgãos ambientais que carecem de fiscalização. Nesse contexto econômico, pode-se partir para uma análise da audiência pública no licenciamento ambiental a partir dos princípios da precaução e participação nas decisões que envolvem atividades com potencial impacto ofensivo ao meio ambiente.

3. A AUDIÊNCIA PÚBLICA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL A PARTIR DOS PRINCÍPIOS DE PRECAUÇÃO E PARTICIPAÇÃO NAS DECISÕES QUE ENVOLVEM POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

Inicialmente, apresenta-se o princípio da precaução que insere as políticas públicas a ideia de prudência e cautela as decisões que envolvam atividades de impacto ambiental. Em seguida expõe-se o princípio da participação.

O princípio da precaução surgiu originalmente na Alemanha a partir dos anos 70. Foi incorporado pelo ordenamento jurídico deste país onde foi denominado *Vorsorgeprinzip*⁹, o qual passou a servir de orientador das políticas ambientais alemãs. (WEYERMÜLLER, 2011, p.333). A partir da Conferência de Estocolmo (1972), a noção de precaução aparece em

⁹ Tradução na Língua Portuguesa: Princípio da Precaução.

acordos internacionais como a Conferência Internacional sobre a Proteção do Mar do Norte, na Convenção de Viena e no Tratado de Maastricht.

No Brasil, o princípio da precaução foi efetivamente introduzido a partir de 1992 por meio do artigo 15 da Declaração do Rio de Janeiro, e muitos autores apresentam este dispositivo como início de uma definição global ao princípio da precaução, ou seja,

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.¹⁰

O princípio da precaução, conforme Aragão trata de “um princípio racional e cientificamente fundado de responsabilidade pelo futuro” (ARAGÃO, 2008, p.14-15). Silveira, ao criticar a baixa efetividade do princípio de precaução no Brasil, entende que o princípio guarda um potencial de “construção de procedimentos e de espaços decisórios mais bem preparados para a problematização das ameaças graves ou irreversíveis ao ambiente e à saúde humana” (SILVEIRA, 2013, p.28).

Os pressupostos fundamentais de aplicação do princípio da precaução são a existência de riscos ambientais e a incerteza científica quanto a esses riscos. A incerteza de riscos irreversíveis causados pelos danos ambientais deve ser levada em consideração pelo Poder Público em processos de licenciamento ambiental de atividades causadoras de impactos no meio ambiente.

No que tange ao princípio da participação, a atuação popular tem um importante papel na defesa do meio ambiente. Nesse sentido, MIRRA faz uma importante observação:

(...) se o meio ambiente é um bem de uso comum do povo e de titularidade coletiva, não há como afastar o público das decisões que a ele 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 instâncias de decisão relacionadas à questão ambiental e de exercer o controle sobre as atividades e omissões públicas e privadas lesivas ao ambiente.¹¹

Nesta mesma proposição, Souza afirma que “o procedimento público de participação popular é, em sua vertente subjetiva, “um instrumento de garantia dos direitos dos particulares, permitindo a tutela antecipada e preventiva dos direitos anteriormente à decisão

¹⁰Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 06 fev. 2014.

¹¹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Participação, processo civil e defesa do ambiente no direito brasileiro. Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. (p.29). Biblioteca Digital USP. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php>. Acesso em 30 jan. 2014.

das autoridades públicas”” (SOUZA, 2013, p. 105). No que se refere ao direito ambiental, Vasco Pereira da Silva *apud* Souza elenca a importância dessa participação popular nas decisões do Poder Público:

- 1) afetam “uma multiplicidade de sujeitos”;
- 2) pressupõem a “ponderação de valores e de interesses contraditórios”;
- 3) “podem apresentar um elevado grau de complexidade técnica”; e
- 4) estão propensas a “desencadear efeitos colaterais ou mesmo perversos” (SOUZA, 2013, p. 106).

Na Rio-92 a participação popular foi apontada como a melhor maneira de tratar as questões ambientais. O Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento diz que,

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 terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações a cerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere a compensação e reparação de danos.¹²

Assim, Souza aponta, que, “para isso os participantes precisam ter “acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente” e devem ter “a oportunidade de participar dos processos decisórios”, por meio de “mecanismos judiciais e administrativos” (SOUZA, 2013, p. 107). Como aplicação do citado Princípio 10, o autor apresenta o Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que prevê um Capítulo dedicado a Gestão Democrática da Cidade:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I- órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II- debates, audiências e consultas públicas;

III- conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações

¹²Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 06 fev. 2014.

representativas dos vários seguimentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.¹³

O Brasil tem adotado uma política ambiental de conformidade com os fóruns internacionais de discussão sobre a proteção do meio ambiente, tendo em vista o reconhecimento pela Constituição Federal de 1988 de um meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental. A Carta Maior passou para a coletividade, representada por Estado e sociedade, a responsabilidade pela preservação do meio ambiente para defendê-lo no presente, bem como preservá-lo para o futuro. Assim, a participação popular em matéria ambiental recebeu uma importância maior, pois promoveu a integração da comunidade “nos processos de definição, implantação e execução de políticas públicas ambientais”, assim como “nos demais processos decisórios públicos relacionados ao tema e no controle das ações e omissões públicas e privadas que repercutem sobre a qualidade do ambiente” (MIRRA, 2010, p.60). Explica Mirra que a Constituição favoreceu a participação pública “seja ao consagrar o direito de todos ao meio ambiente como direito humano fundamental, seja [...] ao estabelecer um autêntico dever, que incumbe ao Poder Público e a toda a coletividade” (MIRRA, 2010, p.64).

Desse modo, no que tange à defesa do meio ambiente, para Mirra, a participação pública pode inibir ou suprimir a ação do Poder Público. E acrescenta que a participação não para por aí:

(...) ela permite, também a integração e o reforço da ação estatal, pela colaboração prestada por indivíduos e entidades ambientalistas em consultas e audiências públicas ou em colegiados públicos encarregados da gestão ambiental, ou, nos casos em que há omissão, para o fim de levar os órgãos estatais a agir, seja no tocante a sua própria atividade, legislativa ou administrativa, seja no que se refere ao controle da ação ou omissão dos particulares. E mais: a participação popular pode ensejar, ainda, a alteração da atuação estatal, pela já aludida correção de rumos nas políticas ambientais e na forma de agir do Estado (MIRRA, 2010, p.61).

Para esse autor, ao adotar um Estado Democrático-Participativo, a Constituição Federal de 1988, mais do que qualquer outra Carta Maior brasileira, instituiu um regime de democracia participativa no País, e de reconhecimento dos direitos de cidadania, não limitado aos tradicionais direitos de votar e ser votado (MIRRA, 2010, p. 64). Com respeito ao Estado Democrático-Participativo, esclarece Mirra o envolvimento da sociedade civil na atuação governamental:

No Estado Democrático-Participativo, a participação pública não substitui a atuação dos órgãos e agentes de governo e nem a representação político-eleitoral; apenas as

¹³ Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm> Acesso em 15 fev. 2014.

reforça, as aperfeiçoa e as controla por meio do maior envolvimento da sociedade civil. Lembre-se, em atenção ao assunto ora em discussão, que, ante os termos do aludido art. 225, *caput*, da Constituição Federal, a defesa do meio ambiente é dever não só do Poder Pública como também de toda a coletividade (MIRRA, 2010, p. 74).

A audiência pública do licenciamento ambiental, instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981, art. 9º, inciso IV, é um exemplo desta forma direta de participação popular.

É preciso, de início, compreender o licenciamento ambiental como procedimento administrativo e instrumento de política pública. A Política Nacional do Meio Ambiente dispõe em seu art. 10 que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental *dependem de prévio licenciamento ambiental*. Portanto, o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo importante na determinação constitucional direcionada ao Poder público para controlar a poluição (art. 225, § 1º, V) (AMADO, 2011, p. 101).

Destarte, havendo um empreendimento potencialmente poluidor e causador de degradação ambiental, a Resolução CONAMA n.1, de 23 de janeiro de 1986 determina diretrizes para a avaliação desses impactos ambientais e estabelece a seguinte definição:

Art. 1º Para efeito desta Resolução, **considera-se impacto ambiental** qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indireta- mente, afetam:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais. (grifo nosso).¹⁴

No que tange a participação da sociedade na defesa do meio ambiente, discussão ora aqui apresentada, a Resolução CONAMA n.1, de 23 de janeiro de 1986, obedecendo ao Princípio Administrativo de publicidade dos atos do Poder Público, e ao princípio implícito constitucional de participação social na defesa do direito fundamental constitucional ao meio ambiente, dispôs no art. 11, § 2º, que ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA (Relatório de Impacto Ambiental), o órgão estadual competente ou a SEMA (Secretaria Estadual do Meio Ambiente) ou, quando couber o

¹⁴ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília, 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso em 30 out. 2013.

Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de **audiência pública** para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.

Portanto, a audiência pública tornou-se uma imprescindível forma de participação popular na defesa do meio ambiente. A fim de esclarecer melhor a realização de audiências públicas no licenciamento ambiental, o Conselho Nacional do Meio Ambiente publicou no ano seguinte, a Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987, que no art. 1º, estabelece a sua finalidade: “a Audiência Pública referida na Resolução CONAMA n. 1/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas, e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito”.¹⁵

No que tange a participação popular, a forma direta como na audiência pública, é exercida pelas pessoas individualmente. A participação direta pode ser restrita ao cidadão eleitor quando na forma de plebiscito, referendo e iniciativa popular. “Já no tocante à participação franqueada a todos os indivíduos indiscriminadamente, tem-se a participação em consultas populares e audiências públicas, institutos não exclusivos, mas específicos da temática ambiental” (MIRRA, 2010, p.109). O não atendimento da solicitação de audiência pública pode invalidar todo o processo de licenciamento ambiental.

Art. 2º Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.

§ 2º No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, **a licença concedida não terá validade.** (grifo nosso)¹⁶

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), como órgão competente para complementar os procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental, publicou em 1997 uma nova Resolução para revisar o instrumento.

Dispôs-se no artigo 1º da Resolução do CONAMA n.237, de 19 de dezembro de 1997, que o licenciamento ambiental é o “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação

¹⁵ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>> Acesso em 30 out. 2013.

¹⁶ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>> Acesso em 30 out. 2013.

ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”.

Assim, caso aprovado o empreendimento objeto de licenciamento ambiental, será expedida a “licença ambiental” nos termos do art. 1º, inciso II, da Resolução CONAMA n. 237 de 19 de dezembro de 1997 que caracteriza-se como “ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar, operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (AMADO, 2011, p. 99).

No que tange a participação popular direta na defesa do meio ambiente através da realização de audiência pública, a referida Resolução garantiu esse dispositivo em seu artigo 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. (grifo nosso).¹⁷

A Resolução CONAMA n. 237 de 19 de dezembro de 1997 também garantiu a importância da audiência pública ao positivá-la no art. 10, inciso V, como uma das etapas do licenciamento ambiental:

Art. 10 O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:
V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;
(...).¹⁸

Entretanto, é preciso questionar a eficácia da audiência pública do licenciamento ambiental como ferramenta importante no processo de participação popular, em face da necessidade de gestão dos riscos ecológicos. O público deve ser informado acerca dos dados e dos argumentos mais relevantes nas audiências públicas e sua percepção, levada em conta. Nesse ponto é que os princípios de participação entram e confluência. Não obstante sua efetividade, o enunciado do princípio de precaução

¹⁷ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>> Acesso em 30 out. 2013.

¹⁸ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>> Acesso em 30 out. 2013.

[...] serve como critério de avaliação da qualidade dos procedimentos decisórios e, em particular, da efetividade das políticas públicas em evitar a degradação ambiental, por meio do planejamento racional, da escolha entre cenários de risco e da adoção de medidas antecipatórias, tendentes a evitar o agravamento ou a criação de problemas outros (SILVEIRA, 2013, p. 40-41).

É importante interpretar o princípio da precaução cominado com o princípio da participação, e avaliar de que modo a percepção dos riscos pode orientar uma decisão mais prudente do Poder Público em relação à proteção do ambiente. E nesse sentido, sustenta-se que a precaução e participação podem atuar como exigências de qualidade nos procedimentos decisórios e políticas públicas ambientais simultaneamente democráticas e cientificamente fundadas, sem diminuir o papel do Estado enquanto gestor público do ambiente enquanto bem de titularidade coletiva.

4. ANÁLISE CRÍTICA À AUDIÊNCIA PÚBLICA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: EFETIVIDADE OU MERA CONSULTA?

A audiência pública constitui-se em uma consulta à sociedade, ou a grupos sociais interessados em determinado projeto a ser realizado pelo Poder Público.

O procedimento de licenciamento ambiental, disciplinado pela *Resolução CONAMA n.9*, de 03 de dezembro de 1987¹⁹, dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental, em seu art. 2º, e descreve que o Poder Público, “sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública”. Desse modo, a forma de condução desta audiência, e o modo pelo qual os debates serão tomados em consideração nas definições sobre os riscos ambientais não são claros, bem como nada é revelado no texto da resolução sobre o caráter deliberativo ou de consulta.

Destarte, não há nitidez se haverá uma decisão ambientalmente precaucional da Administração, embora participativa, já que segundo dos julgados do STF e STJ, a opinião dos presentes não vincula o Administrador em sua decisão final. Assim, trata-se de uma mera consulta e não tem natureza de plebiscito. Nesse sentido, julgados do Supremo Tribunal Federal já decidiram o seguinte:

¹⁹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>> Acesso em 30 out. 2013.

[...] A finalidade dessa consulta não é submeter o projeto de criação da unidade de conservação à aprovação da população interessada, mas “subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade” (art. 5º do Decreto n. 4.340/2002). Na assentada de 17.2.2010, no julgamento do Mandado de Segurança n. 25.347, o Ministro Ayres Britto esclareceu a finalidade da consulta pública prevista na Lei n. 9.985/2000, nos termos seguintes: “13. Quanto à realização de consultas às populações interessadas, dou conta de sua ocorrência tanto no Município de Altamira quanto no de São Félix do Xingu. (...) Pelo que deduzi da análise dos autos, as consultas públicas foram, sim, realizadas e contaram com a efetiva participação das populações locais, de parilha com a diretriz fixada no inciso III do art. 5º da Lei 9.985/00. 15. É importante salientar que **a consulta pública, não obstante se constitua em instrumento essencialmente democrático, que retira o povo da plateia e o coloca no palco dos assuntos públicos, não tem, aqui, a natureza de um plebiscito. Algumas manifestações contrárias à criação da estação ecológica não têm a força de inviabilizar o empreendimento**, até porque a finalidade da consulta pública é apenas “subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade” (art. 5º do Decreto 4.340/02). Isso quer dizer que **a decisão final para a criação de uma unidade de conservação é do Chefe do Poder Executivo** (grifos nossos).²⁰

Na mesma linha, no julgamento do Mandado de Segurança n. 25.284/DF, o Ministro Marco Aurélio salientou:

No tocante à consulta pública, a defesa bem disse que se revela o objetivo maior não a concordância com o possível ato de preservação ambiental, mas a definição das áreas a serem preservadas. É o que se depreende do § 2º do artigo 22 da Lei nº 9.985/2000, não bastasse a ordem natural das coisas, a certeza sobre a indisponibilidade da questão pela população local (...). O decreto que se seguiu – nº 4.340/2002 – não discrepou dessa diretriz. O artigo 5º dele constante dispôs que a consulta para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade, consistindo em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, em outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas. De qualquer modo, assente-se, a mais não poder, que **não se está a lidar com algo que possa ser definido mediante autonomia da manifestação de vontade do cidadão**. A conclusão sobre a necessidade, ou não, de criar-se a reserva da área, tal como prevista no inciso III do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal, se de um lado, ante a observável seriedade de propósito, baseia-se em levantamentos técnicos, de outro, **é incumbência do poder público** e este age a partir do interesse geral, e não individual” (grifos nossos).²¹

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25840/DF. Impetrante: José Nelson Dissenha e Outros (A/S); Impetrado: Presidente da República. Relator: Ministra Cármen Lúcia. DECISÃO MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO PRESIDENCIAL. CRIAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DAS ARAUCÁRIAS E DA ESTAÇÃO ECOLÓGICA MATA PRETA. DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA DOS IMÓVEIS EXISTENTES NO INTERIOR DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL. ALEGADO DESCUMPRIMENTO DA LEI N. 9.985/2000 E DO DECRETO N. 4.340/2002, POR AUSÊNCIA DE CONSULTA PÚBLICA E DE ESTUDOS TÉCNICOS. IMPROCEDÊNCIA. SEGURANÇA DENEGADA. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28%22consulta+p%FAblica%22%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&pagina=2&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/mm73dcy> >. Acesso em 10 fev. 2014.

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25.284/DF. Impetrante: Davi Resende Soares e Outros (A/S); Impetrado: Presidente da República. Relator: Ministro Marco Aurélio. MEIO AMBIENTE - RESERVA EXTRATIVISTA - CONFLITO DE INTERESSE - COLETIVO VERSUS INDIVIDUAL. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613326> >. Acesso em 10 fev. 2014.

Ainda, no mesmo sentido, com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, podemos citar um julgado do Superior Tribunal de Justiça em decisão com o mesmo embasamento:

(...) **A consulta à população** não tem caráter deliberativo, de modo que, **mesmo que a comunidade interessada se posicione contrariamente à transformação de uma dada área em uma unidade de conservação, o Poder Público está autorizado a efetivar essa criação, desde que o faça em decisão motivada, a partir de estudos técnicos.** 4. O Supremo Tribunal Federal já decidiu que “a consulta pública, não obstante se constitua em instrumento essencialmente democrático, que retira o povo da plateia e o coloca no palco dos assuntos públicos, não tem, aqui, a natureza de um plebiscito. Algumas manifestações contrárias à criação da estação ecológica não têm a força de inviabilizar o empreendimento, até porque a finalidade da consulta pública é apenas ‘subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade’ (art. 5º do Decreto nº 4.340/02). Isso quer dizer que a decisão final para criação de uma unidade de conservação é do Chefe do Poder Executivo. O que este se obriga a fazer, segundo a lei, é apenas ouvir e ponderar as manifestações do povo.” (...) (grifos nossos).²²

Observa-se nos julgados acima que o judiciário interpreta a audiência como mera consulta. Isso parece pouco, na medida em que os administradores, muitas vezes, possuem pouca sensibilidade para com as percepções de risco, ou pouco interesse em toma-las em consideração. Argumenta-se que uma das decorrências lógicas do princípio de precaução é que a existência de riscos ecológicos verossímeis de danos graves ou irreversíveis deva ser problematizada – sendo necessário, é claro, estabelecer um nível de tolerabilidade dos riscos conforme a gravidade e espécie de risco em causa. A ideia de mera consulta abre a possibilidade (na prática bastante plausível) de que as ressalvas e percepções de risco manifestadas na audiência sejam solenemente ignoradas em prol de interesses imediatos, notadamente econômicos.

A decisão administrativa não deve ser pautada exclusivamente em um procedimento deliberativo, é evidente, pois a maioria das pessoas pode estar enganada e mesmo desejar uma ação ambientalmente desastrosa. É flagrante a necessidade de encontrar critérios intermediários que expliquem a natureza da participação – leiga e experta – nas audiências. Cabe notar que, geralmente, resta bastante clara a distinção entre a posição governamental, a posição leiga, e a posição dos peritos em geral. A rigor, a aplicação do princípio de precaução a este procedimento decisório resulta na necessidade de problematizar a incerteza, e conceder à prudência e à durabilidade dos recursos o benefício da dúvida. Em havendo vários atores

²² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Medida Cautelar n. 18.704 –SC (2011/0282813-7). Requerente: Associação dos Monitores Ambientais Parque Nacional de São Joaquim – AMA; Requerido: União. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki – Primeira Turma. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Meio Ambiente. (Procedimento de criação de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral denominada Parque Nacional do Campo dos Padres). Disponível em:< <http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/justica/detalhe.asp?numreg=201102828137>>. Acesso em 10 fev. 2014.

com posições definidas de forma aproximativamente clara, um procedimento viável e coerente seria conceder preferência àquela posição mais prudente, mais preocupada com a segurança e a incolumidade do ambiente e da saúde coletiva.

Partindo desta premissa, pode-se entender que a relevância das diferentes percepções dos riscos ambientais, e buscar o aprimoramento desse procedimento que envolve a participação coletiva. A definição de múltiplos atores e a imposição do ônus argumentativo àqueles menos preocupados com o impacto ambiental da atividade é uma possível diretriz para o aprimoramento da audiência do licenciamento ambiental. Tal solução resultaria na imposição de um sentido concreto aos princípios de participação e de precaução na proteção do meio ambiente, retirando seus enunciados do plano meramente retórico e atribuindo-lhes uma juridicidade forte.

Nesse sentido, a precaução pode atuar como uma exigência de qualidade nos procedimentos decisórios e políticas públicas ambientais, como pode ser o caso da audiência pública no licenciamento ambiental. Conforme argumentou-se, precaução e participação são princípios amplamente discutidos, presentes na legislação nacional, internacional e em tratados, amplamente divulgados, porém ainda carentes de efetividade, no mais das vezes. Faz-se necessário reformar nossos procedimentos decisórios que envolvem a proteção ambiental para o aprimoramento de uma política pública ambiental de suma importância para grandes empreendimentos que envolvem o meio ambiente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente ensaio buscou analisar as políticas ambientais sob o prisma dos instrumentos de comando e controle ou de regulação direta que são estabelecidos por normas, padrões, controles e procedimentos determinados pelos órgãos ambientais. Nesse contexto, pretendeu-se questionar a participação popular no instrumento da audiência pública do procedimento de licenciamento ambiental no que tange a sua efetividade ou mera consulta.

Primeiramente, fez-se uma breve análise da definição doutrinária do que são políticas ambientais, e seu histórico no cenário político nacional e internacional que culminou em normas e regulamentações criadas pelo Poder Público, que visam diminuir os impactos da interferência humana no meio ambiente causado pelo acelerado crescimento econômico e tecnológico do Planeta. Em seguida, o presente estudo relacionou a temática dos riscos ambientais e a incerteza científica com os Princípios da Precaução e Participação nas decisões que envolvem políticas públicas ambientais. Discutiu-se se e de que modo a percepção dos

riscos pode orientar uma decisão mais prudente do Poder Público em relação à proteção ambiental. Entende-se que os princípios de precaução e participação, não obstante a radical lacuna entre seu enunciado e sua prática; trazem consigo uma exigência de reformulação qualitativa dos procedimentos decisórios em matéria ambiental.

O judiciário interpreta a participação popular na audiência pública do licenciamento ambiental como procedimento de mera consulta, não vinculando o Administrador em sua decisão final. Esta compreensão do papel dos atores sociais nas audiências públicas é problemática, pois os administradores frequentemente têm pouca sensibilidade para com as percepções de risco das populações envolvidas em um empreendimento de impacto ambiental. A proposição é encontrar critérios intermediários entre a mera consulta e procedimentos de natureza deliberativa. A adoção de procedimentos exclusivamente deliberativos, supondo que tal medida fosse politicamente viável, também seria problemática por vários motivos. A maioria da comunidade envolvida no processo de licença ambiental pode estar equivocada e mesmo desejar uma ação ambientalmente desastrosa, pois não possui conhecimentos técnicos e tende a colocar suas necessidades mais imediatas em primeiro plano. Entretanto, possui uma percepção cultural do risco ambiental deveras importante, e necessidades legítimas que precisam ser colocadas em pauta e levadas a sério, pesando na decisão. Por fim, as discussões no contexto do licenciamento ambiental precedido de audiência devem integrar argumentos de natureza técnica e científica advindos de especialistas de áreas diversas, com pontos de vista contrastantes, o que exige repensar os parâmetros que orientarão a decisão de modo a torná-la simultaneamente mais democrática e mais científica.

Uma diretriz plausível para decisões envolvendo incerteza científica acerca da causação de danos graves ou irreversíveis – campo de incidência do princípio de precaução, em tese – seria averiguar a posição governamental, a posição leiga e a posição dos peritos, concedendo-se preferência àquela mais prudente ou mais reticente. Tal medida concederia o benefício da dúvida àquela posição mais preocupada com a segurança, restando aos promotores e defensores do empreendimento o ônus de demonstrar sua segurança com verossimilhança. Critério como este devem ser pensados e ponderados com o fito de tornar mais relevantes as diferentes percepções dos riscos ambientais, legando aos partícipes do processo o direito de serem efetivamente ouvidos e de integrar a decisão. O aprimoramento dos procedimentos que envolvem a participação coletiva é crucial no sentido de tornar efetivos os instrumentos de proteção ambiental, conferindo um sentido administrativo concreto aos princípios de precaução e participação.

No geral muito pouco efetivos, tais princípios guardam em si um grande potencial no que diz respeito aos procedimentos decisórios de natureza administrativa. Podem atuar como inspiradores de modelos decisórios mais eficazes e mais legítimos, e como critério de qualidade e efetividade das políticas públicas ambientais e dos instrumentos a elas vinculados, como é o caso das audiências públicas exigíveis para o licenciamento de empreendimentos potencialmente causadores de significativo impacto.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. Direito ambiental esquematizado. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2011.

ARAGÃO, Alexandra. Princípio da precaução: manual de instruções. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do urbanismo e do Ambiente. Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Ano XI., n.22, 9-58. 02.2008.

BOFF, Leonardo. Sustentabilidade: o que é: o que não é. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 27 jan. 2014.

_____. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 1981. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em 30 jan. 2014.

_____. Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos. Brasília, 1997. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.HTM>. Acesso em 30 jan. 2014.

_____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, 2010. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:< Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso em 15 fev. 2014.

_____. Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm> Acesso em 30 jan. 2014.

_____. Lei n. 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm> Acesso em 30 jan. 2014.

_____. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Novo Código Florestal Brasileiro. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm> Acesso em 06 fev. 2014.

_____. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Medida Cautelar n. 18.704 –SC (2011/0282813-7). Requerente: Associação dos Monitores Ambientais Parque Nacional de São Joaquim – AMA; Requerido: União. Relator: Ministro Teori Albino Zavaski – Primeira Turma. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Meio Ambiente. (Procedimento de criação de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral denominada Parque Nacional do Campo dos Padres). Disponível em:<<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/justica/detalhe.asp?numreg=201102828137>>. Acesso em 10 fev. 2014.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança 25.284/DF. Impetrante: Davi Resende Soares e Outros (A/S); Impetrado: Presidente da República. Relator: Ministro Marco Aurélio. MEIO AMBIENTE - RESERVA EXTRATIVISTA - CONFLITO DE INTERESSE - COLETIVO VERSUS INDIVIDUAL. Disponível em:<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613326>>. Acesso em 10 fev. 2014.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança 25.840/DF. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28%22consulta+p%FAblica%22%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&pagina=2&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/mm73dcy>>. Acesso em 10 fev. 2014.

DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 06 fev. 2014.

GULLO, Maria Carolina. O PSA como instrumento econômico de política ambiental: algumas considerações. In: RECH, Adir Ubaldino (Org.). Direito e economia verde: natureza jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis. Caxias do Sul, RS: Educs, 2011.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília, 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso em 30 out. 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.9, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>> Acesso em 30 out. 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA n.237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para

o licenciamento ambiental. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>> Acesso em 30 out. 2013.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Participação, processo civil e defesa do ambiente no direito brasileiro. Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. Biblioteca Digital USP. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php>. Acesso em 30 jan. 2014.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. O princípio de precaução como critério de avaliação de processos decisórios e políticas públicas ambientais. In: Revista Internacional de Direito Ambiental. Ano II, n.5 (maio/ago. 2013). Caxias do Sul, RS: Plenum, 2013.

SOUSA, Maria da Conceição Sampaio de. Bens Públicos e Externalidades. Disponível em: <[http:// http://www.ebah.com.br/content/ABAAAAYy0AH/bens-publicos-externalidades#](http://http://www.ebah.com.br/content/ABAAAAYy0AH/bens-publicos-externalidades#)>. Acesso em 06 fev. 2014.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. Direito Ambiental e Democracia Deliberativa. Jundiaí, Paco Editorial: 2013, p. 105.

WEYERMÜLLER, André Rafael. Precaução com a tecnologia: um desafio para o Direito Ambiental. In: Revista Direito Ambiental e Sociedade. Caxias do Sul, ano 1, vol. 1, janeiro/julho, 2011. p.333.