

# **O ACESSO À INFORMAÇÃO E À PARTICIPAÇÃO POPULAR: INSTRUMENTOS NORMATIVOS INDISPENSÁVEIS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA AMBIENTAL**

## **ACCESS TO INFORMATION AND POPULAR PARTICIPATION: REGULATORY INSTRUMENTS TO CITIZENSHIP ESSENTIAL ENVIRONMENTAL**

Lucélia Simioni Machado<sup>1</sup>

### **RESUMO**

A sociedade civil, na atual conjuntura social e política na qual se encontra inserida, sobretudo a partir de uma perspectiva democrática, assume uma importância inexorável na proteção e promoção do meio ambiente no atual modelo de Estado, ou seja, o Estado Socioambiental de Direito. O atual modelo permite que ela se torne protagonista na tutela do meio ambiente, apontando para a noção de uma cidadania ambiental, conjuntamente com o componente da democracia participativa ecológica. Nesse sentido, o engajamento político dos cidadãos, através de uma democracia participativa ecológica, com vistas à tomada de consciência na promoção e na proteção do meio ambiente constitui o marco normativo-constitucional que permite ao cidadão participar das atividades da Administração Pública, defendendo os interesses da natureza. Assim, é importante que o cidadão desempenhe um papel ativo nas tomadas de decisão que envolvam o bem-estar socioambiental, como um direito fundamental. Assim, no presente artigo, além de se analisar o princípio da democracia popular, pretende-se verificar a importância do princípio da informação ambiental como componente essencial ao exercício dessa democracia participativa ambiental. Tanto à informação quanto à participação são instrumentos essenciais ao exercício da cidadania ambiental.

**PALAVRAS-CHAVE:** participação popular; informação ambiental; cidadania ambiental; audiência pública; estudo de impacto ambiental.

### **ABSTRACT**

Civil society, in the current social and political context in which it is inserted, especially from a democratic perspective, assumes an inexorable importance in the promotion and protection of the environment in the current state model, ie the Socio rule of law. The current model allows it to become a protagonist in the protection of the environment, pointing to the notion of environmental citizenship, together with the ecological component of participatory democracy. In this sense, the political engagement of citizens through an ecological

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito Ambiental e Sociedade pela Universidade de Caxias do Sul (UCS)-RS, na linha de pesquisa Direito Ambiental e Novos Direitos. Bacharel em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Servidora Pública do Poder Executivo Estadual-RS. E-mail: luceliasimioni@yahoo.com.br. <http://lattes.cnpq.br/7804055492720582>.

participatory democracy, with a view to awareness in the promotion and protection of the environment constitutes the legal and constitutional framework that allows the citizens to participate in the activities of the public administration, defending the interests nature. Thus, it is important that citizens play an active role in making decisions involving environmental welfare as a fundamental right. Thus, in this article, as well as analyzing the principle of popular democracy, we intend to investigate the importance of the principle of environmental information as essential to the exercise of this environmental component participatory democracy. Both the information regarding participation are essential to the practice of environmental citizenship instruments.

**KEYWORDS:** popular participation; environmental information; environmental citizenship; public hearing; environmental impact study.

## INTRODUÇÃO

Na medida em que o termo *democrático* passou a constituir o âmago do Estado de Direito, tendo suas atividades permeadas especialmente pela valorização dos direitos e garantias fundamentais, possibilitou que diversos mecanismos tais como o direito fundamental à informação, que também está ligado aos direitos fundamentais sociais, ambientais e econômicos, tomasse enfoque no cenário político-social, permitindo ao cidadão o acesso a informações de seu interesse e na esfera da proteção ambiental. A possibilidade de o cidadão ter acesso ao direito à informação valorizou a própria democracia que fundamenta e legitima o Estado Democrático de Direito.

Nessa perspectiva, por meio do acesso à informação é que se possibilita a tomada de consciência e a formação de opiniões pelo cidadão, sendo indispensável para o desenvolvimento da democracia participativa, apontando para a ideia de uma cidadania ambiental que tem como protagonista a sociedade civil na tutela do meio ambiente. Merece destaque também o princípio da publicidade inerente à atividade administrativa e que reforça a transparência dos atos da Administração Pública.

O componente *democrático* amplia a possibilidade de participação do cidadão na defesa do meio ambiente na medida em que torna possível a formação de uma consciência político-social-ambiental, influenciando sobre o modo de atuação da Administração Pública nos processos que visam à proteção do meio ambiente.

Registra-se que, para que o cidadão possa desempenhar as atividades referentes à proteção do meio ambiente, estando comprometido nos processos decisórios que envolvem à defesa ambiental, é importante, por sua vez, que o Poder Público crie mecanismos aptos a viabilizar e a possibilitar o acesso adequado à participação popular na deliberação dos

processos que visam à salvaguardar o patrimônio ambiental para que, tanto as gerações presentes quanto às futuras, possam desfrutar de um ambiente saudável e digno de viver, estando presente a construção de um planeta sustentável.

O termo cidadania remete-nos a ideia de uma maior participação do cidadão na vida ativa do Estado; é aquele que participa dos negócios do Estado, guardando relação com a própria democracia. A partir dessa perspectiva, importante destacar a audiência pública como instrumento de participação popular, configurando-se um mecanismo importante na tutela do meio ambiente. É através das audiências públicas, por exemplo, que será exposto ao cidadão o conteúdo do estudo de impacto ambiental, dando-se ciência sobre qualquer atividade potencialmente causadora de degradação ambiental.

Nesse quadro, merece destaque a audiência pública referente à instalação da usina hidrelétrica de Belo Monte, situada na região de Altamira, Estado do Pará, o que tem ocasionado muita discussão entre a comunidade ambientalista, ONGS, povos indígenas que residem na região – uma vez que a sua instalação pode representar um grande impacto ambiental, afetando a qualidade de vida e a degradação ambiental –, e autoridades governamentais brasileiras responsáveis na implementação do projeto nacional de instalação da referida Usina.

Torna-se necessário propor uma análise do fenômeno da participação popular nos processos que envolvam a defesa do meio ambiente, destacando-se o acesso à informação ambiental como instrumento indispensável ao exercício pleno da democracia participativa e, também, no que se refere às audiências públicas como instrumento de acesso direto do cidadão às discussões em torno da construção da hidrelétrica de Belo Monte na região do Estado do Pará.

Nesse contexto, perscrutar dos diferentes mecanismos constitucionais fundamentais, enquanto normas indispensáveis ao exercício da cidadania ambiental, sobretudo capaz de produzir o engajamento popular e participativo, é a tarefa principal desta investigação; para tanto, o presente estudo se propõe a apontar a importância de se recorrer à Constituição Federal de 1988, precipuamente no seu artigo 1º, inciso II, o artigo 225 *caput* em que trata da tutela ambiental.

Assim, num primeiro momento, este trabalho parte para a compreensão dos instrumentos normativos constitucionais, os princípios da informação e da participação popular, vinculados à efetividade jurídico-constitucional-ambiental, bem como ao Estado e a coletividade na tarefa de proteção ao meio ambiente; num segundo momento, este trabalho

está voltado a enfatizar a importância do princípio da publicidade, como pressuposto essencial ao exercício da cidadania ambiental, destacando-se, por fim, as audiências públicas e o estudo de impacto ambiental relativos ao empreendimento hidrelétrico em torno da usina de Belo Monte.

## **1. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL: O EXERCÍCIO DA CIDADANIA AMBIENTAL**

Inicialmente, pode-se recorrer ao artigo 1º da Constituição Federal de 1988 que caracteriza o Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito. Trata-se de fórmula composta, cujas adjetivações se conjugam para identificar a feição estatal, a que se pode acrescentar o caráter “social”, extraído da leitura completa do texto constitucional<sup>2</sup>.

O componente democrático traz à mente, de imediato, a ideia de “governo do povo para o povo”. Ou seja, o termo “democrático” é habitualmente associado aos aspectos de formação do governo, ao modo pelo qual são escolhidos aqueles que tomam as decisões em nome do povo. A esse enfoque ligam-se os diversos mecanismos pelos quais se ampliam as possibilidades de participação do povo na escolha dos governantes [...]<sup>3</sup>.

De acordo com Medauar<sup>4</sup>, a partir da metade da década de 50 do século XX, começa a surgir a preocupação com uma democracia mais completa, com a democracia que transpõe o limiar da eleição de representantes políticos para expressar-se também no modo de tomada de decisão dos eleitos. Emergiu a ideia de que o valor da democracia depende também do modo pelo qual as decisões são tomadas e executadas. Verificou-se que havia, com frequência, grande distanciamento entre as concepções políticas de democracia vigentes num país e a maneira com que ocorriam as atuações da Administração: perante esta, o indivíduo continuava a ser considerado como súdito, não como cidadão dotado de direitos. Passou a haver, então, uma pregação doutrinária em favor da democracia administrativa, que pode ser incluída na chamada democracia de funcionamento ou operacional. Em vários ordenamentos estrangeiros e também no brasileiro muitas normas e medidas vêm sendo implantadas para que a democracia administrativa se efetive. Isso porque o caráter democrático de um Estado,

---

<sup>2</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 12. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 26.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 26-27.

declarado na Constituição, deve influir sobre o modo de atuação da Administração, para repercutir de maneira plena em todos os setores estatais.

Com efeito, Fensterseifer<sup>5</sup> esclarece que o princípio democrático está no âmago do Estado de Direito<sup>6</sup> contemporâneo. Todo o pensamento constitucional contemporâneo, especialmente no âmbito da teoria dos direitos fundamentais, também está pautada pela perspectiva democrática. Nesse contexto, o artigo 1º, inciso II da Constituição Federal destaca como um dos seus fundamentos, a cidadania, como princípio fundamental que constitui o Estado Democrático de Direito<sup>7</sup>.

A partir dessa perspectiva, é de se destacar que a Constituição brasileira no seu parágrafo único do mesmo artigo registra que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Isso denota uma perspectiva democrático-participativa da sociedade à qual repolitiza e legitima o processo da tomada de decisão de todo o sistema estatal.

Corroborando com essa análise, Bonavides<sup>8</sup> destaca que “a democracia participativa é direito constitucional progressivo e vanguardeiro”. “É direito que veio para repolitizar a legitimidade e reconduzi-la às suas nascentes históricas, ou seja, àquele período em que foi bandeira de liberdade dos povos”. Para o notável constitucionalista, o cidadão é considerado, nesse sistema, o povo, a soberania, a nação, o governo; instância que há de romper a seqüência histórica na evolução do regime representativo, promovendo a queda dos modelos anteriores e preparando a passagem a uma democracia direta, de natureza legitimamente soberana e popular.<sup>9</sup> Com efeito, Bonavides<sup>10</sup> destaca ainda, que a teoria da democracia participativa é a teoria do constitucionalismo de emancipação; é teoria radicalmente nacional e patriótica, em que a globalização e o neoliberalismo dissolvem os valores da sociedade

---

<sup>5</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado socioambiental de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 120-121.

<sup>6</sup> Segundo Bobbio, “No Estado de direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de direito é o Estado dos cidadãos”. BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho – Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 58.

<sup>7</sup> BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 64/2010, pelo Decreto nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010, p. 13.

<sup>8</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 33.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 34-35.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 41.

democrática e constitucional e conjuram por uma sociedade recolonizada e submissa ao capital internacional.

Sob essa perspectiva, a construção de um Estado Socioambiental de Direito passa, necessariamente, pelas disposições constitucionais, pois são elas responsáveis por fortalecer a democracia participativa, exprimem valores e possibilitam maior proximidade entre o Estado e a sociedade no processo democrático de proteção do meio ambiente. Com acerto, destaca Morato Leite<sup>11</sup>, que “a consecução do Estado de Direito Ambiental passa obrigatoriamente pela tomada de consciência global da crise ambiental e exige uma cidadania participativa, que compreende uma ação conjunta do Estado e da coletividade na proteção ambiental”. Trata-se de uma responsabilidade solidária e participativa entre o Estado e os cidadãos no processo de preservação do meio ambiente.

Assinalado o papel central da democracia participativa no exercício dos direitos fundamentais socioambientais, caracterizada por revitalizar e fortalecer o princípio democrático<sup>12</sup>, constitui-se em um dos principais instrumentos normativos que legitima a decisão estatal nas questões que envolvam à proteção do meio ambiente. Com acerto, destaca Morato Leite<sup>13</sup> que “a participação redundando na transparência do processo, legitima a decisão ambiental, contribuindo de maneira profunda para a conscientização da crise ambiental”. Destaca o autor que a democracia ambiental participativa e solidária pressupõe, ainda, um cidadão informado e uma coletividade que detenha como componente indispensável à educação ambiental.

Contribuindo para o esclarecimento do processo democrático participativo ambiental, Fensterseifer<sup>14</sup> esclarece que [...] a natureza transindividual das questões que circundam a temática ecológica impõe um processo democrático e transparente para que as decisões políticas tomadas tenham legitimidade e fundamento constitucional. Toda e qualquer atividade lesiva ao ambiente, antes de ser efetivada, deve ser subordinada a um processo decisório democrático, dando-se voz e vez a todos os representantes dos grupos sociais interessados na questão. Significa que a intensidade da participação do cidadão nos processos relativos a questões ambientais depende, necessariamente, de uma maior qualidade e

---

<sup>11</sup> LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 175.

<sup>12</sup> FENSTERSEIFER, *Op., Cit.*, p. 122.

<sup>13</sup> LEITE, Sociedade de risco e Estado, *Op., Cit.*, p. 175.

<sup>14</sup> FENSTERSEIFER, *Op., Cit.*, p. 122.

quantidade de informações acerca das atividades potencialmente causadoras da degradação ambiental.

Nessa leitura, como forma de conferir importância ao processo democrático nas questões que tratam da proteção do meio ambiente, o princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento declara o importante papel de todos os cidadãos nos processos de tomada de decisões relativas ao meio ambiente, inclusive o acesso às informações sobre atividades potencialmente causadoras de danos ambientais, afirmando que<sup>15</sup>:

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 acerca 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 à compensação e reparação de danos.

No presente estudo, tecidas algumas considerações sobre o tema, propõe-se uma análise da importância da participação democrática e cidadã na tutela do meio ambiente, destacando-se também o princípio do acesso à informação ambiental como componente a promover o exercício da democracia participativa.

## **1.1 O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR, CIDADANIA AMBIENTAL E DEMOCRACIA**

A cidadania constitui um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, fundamentada a partir da Constituição Federal de 1988 no artigo 1º, inciso II, ganhando novo significado. O termo cidadania traz a ideia de participação na vida do Estado, que se exterioriza precipuamente pelo exercício dos direitos políticos. Com o advento da Constituição Federal de 1988 surge o Estado Democrático e Social de Direito, que exige uma participação mais efetiva do povo na vida e nos problemas do Estado. O cidadão é aquele que

---

<sup>15</sup> A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, tendo se reunido no Rio de Janeiro no ano de 1992, reafirmou a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972, e buscando avançar a partir dela, com o objetivo de estabelecer uma nova e justa parceria global mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chaves da sociedade e os indivíduos, trabalhando com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento, reconhecendo a natureza integral e interdependente da Terra, nosso lar. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. htm>. Acesso em 03.01.2013.

participa dos negócios do Estado. Dessa forma, a cidadania ganha um sentido mais amplo do que o simples exercício do voto<sup>16</sup>. De fato, a nova cidadania ambiental é mais abrangente e não está circunscrita espacialmente a determinado território ou ligada a um determinado povo oriundo da significação clássica de nação; ela tem como objetivo comum a proteção intercomunitária do bem difuso ambiental, fugindo dos elementos referidos da cidadania clássica<sup>17</sup>.

Nessa perspectiva, a proteção do bem ambiental deve estar fundada no princípio da solidariedade e na participação ativa dos cidadãos, incluindo aí, a cooperação<sup>18</sup> entre os diversos grupos sociais, tanto em níveis locais, como globais, uma vez que é necessária a integração político-social para o efetivo exercício da cidadania em favor do interesse comum de proteger e defender o meio ambiente.

Assim, para edificar e estruturar o Estado Socioambiental de Direito pressupõe-se o exercício democrático da cidadania ambiental, exercida de forma individual e coletiva com a finalidade de defender os interesses do meio ambiente. Registra-se que, a partir do comando constitucional do *caput* do artigo 225, a defesa do ambiente pela sociedade civil não se constitui apenas de mero voluntarismo e altruísmo de uns poucos idealistas, mas toma a forma de dever jurídico fundamental, revelando a dupla natureza de direito e dever fundamental da abordagem constitucional conferida à proteção do ambiente<sup>19</sup>.

Fica claro que diante dessa caracterização constitucional a cidadania guarda relação com a democracia. Assim, a cidadania significa uma ação que permite ao cidadão participar da vida do Estado. A cidadania é o exercício da construção do bem comum realizada pelos cidadãos. Cidadania é participação. O Estado Democrático e Social de Direito exige uma maior participação do cidadão, vez que a própria esfera de atuação estatal é ampla, envolvendo a garantia de liberdades negativas e positivas.<sup>20</sup> Assim, conforme leciona Morato Leite<sup>21</sup>, “na construção do Estado democrático, na vertente ambiental, deve imperar um

---

<sup>16</sup> SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. *Direitos Humanos e Cidadania*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 241.

<sup>17</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 317.

<sup>18</sup> Derani destaca o princípio da cooperação como um valor marcante do direito ambiental. cfe. DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 251.

<sup>19</sup> FENSTERSEIFER, *Op., Cit.*, p. 123.

<sup>20</sup> SIQUEIRA JÚNIOR; OLIVEIRA. *Op., Cit.*, p. 249.

<sup>21</sup> LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 37.

sistema legislativo que viabilize a coletividade a participar das decisões ambientais, obter informações indispensáveis para a tomada de consciência e emitir opiniões sobre o tema”.

De plano, verifica-se que a participação popular encontra-se prevista no artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal, referindo o seguinte: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”<sup>22</sup>. No que se refere à questão ambiental, o artigo 225<sup>23</sup> *caput* especifica a participação da sociedade na defesa e proteção do meio ambiente. Ao atribuir essa tarefa de defesa e proteção do meio ambiente ao Poder Público e a coletividade, consubstancia-se, assim, a responsabilidade solidária entre o ente estatal e o cidadão em prol de um dever fundamental ecológico, sendo indispensável para garantir os interesses das gerações futuras.

Trata-se, nessa perspectiva, como salienta Fensterseifer<sup>24</sup>, [...] de que o artigo 225 da nossa Lei Fundamental não deixa qualquer dúvida quanto à vontade do constituinte de integrar a sociedade civil e Estado na tutela jurídico-constitucional do ambiente. Quando impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o ambiente para as presentes e futuras gerações, a Constituição determina os “protagonistas” do cenário jurídico-político ambiental.

No Estado Socioambiental de Direito, as decisões e ações políticas são orientadas e determinadas a partir de um filtro constitucional de valores e de princípios de natureza ecológica. No entanto, para que tais valores constitucionais sejam implementados, deve-se transportá-los do universo cultural para espaço político e jurídico, depositando tal responsabilidade de “transposição” a cargo não apenas do Estado, mas também dos atores privados<sup>25</sup>. Nesse horizonte, Canotilho<sup>26</sup> afirma que a participação ativa do cidadão na defesa e proteção do meio ambiente toma forma a partir de um comunitarismo ambiental ou de uma comunidade com responsabilidade ambiental, exatamente caracterizada pela construção do Estado constitucional ecológico e que o dever de defender e proteger o meio ambiente não pode e não deve constituir-se em tarefa exclusiva do Estado ou das entidades públicas, mas sim de uma responsabilidade comum entre grupos e cidadãos.

---

<sup>22</sup> BRASIL, *Constituição da República Federativa do. Op., Cit.*, p. 13.

<sup>23</sup> “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

<sup>24</sup> FENSTERSEIFER, *Op., Cit.*, p. 124.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 124.

<sup>26</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: SARLET, Ingo Wolfgang. (org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 501.

Assim, corroborando para tal entendimento, Belchior<sup>27</sup> afirma que:

Em razão de a roupagem do direito ao meio ambiente sadio ser de bem difuso e de uso comum do povo, nada mais legítimo do que conferir ao próprio povo instrumentos de fiscalização, proteção e participação, a serem exercidos por meio do *princípio da cidadania ambiental*. Percebe-se, pois, que o princípio da cidadania ambiental é corolário do princípio da democracia ambiental.

Nesse passo, ao propor uma democracia participativa ecológica, o Estado Socioambiental de Direito pressupõe uma sociedade civil politizada, criativa e protagonista do cenário político estatal, reclamando por um cidadão autônomo, participativo e não-submisso à máquina estatal e ao poder econômico<sup>28</sup>. É assim que se obtém a cidadania ambiental e a própria realização da dignidade da pessoa humana, exteriorizada pela participação política na tomada das decisões acerca da matéria ambiental.

Na construção do Estado Democrático e Socioambiental de Direito, Fensterseifer<sup>29</sup> pontua que “o cidadão deve exercer controle sobre a ação política estatal, a fim de condicionar e orientar as decisões políticas, de forma democrática, ao interesse coletivo”. Assim, verifica-se que a participação popular é a verdadeira realização na defesa do meio ambiente que vai além de assegurar aqueles direitos civis, como o de votar e ser votado; é a construção da própria cidadania.

Cabe ressaltar que a difusão da cidadania ambiental só ocorrerá com a transformação do modo de pensar e viver do próprio homem, que deverá inserir nos seus valores relevantes o viver em harmonia com o sistema ecológico. Verifica-se que, além dos elementos básicos liberdade e democracia, a cidadania ambiental requer uma visão consciente e solidária do cidadão como um bem indispensável à sua sobrevivência<sup>30</sup>.

Por fim, não há como negar que a participação popular se completa com o acesso à informação ambiental de qualidade. Como esclarece Mortato Leite<sup>31</sup> [...] “a participação sem informação adequada não é credível nem eficaz, mas mero ritual”.

---

<sup>27</sup> BELCHIOR, Germana Parente Neiva. *Hermenêutica jurídica ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 217.

<sup>28</sup> FENSTERSEIFER, *Op., Cit.*, p. 124.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 125.

<sup>30</sup> LEITE; AYALA, *Op. Cit.*, p. 324.

<sup>31</sup> LEITE, Sociedade de risco e Estado, *Op., Cit.*, p. 187.

## 2. O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL E O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Assim, como o princípio da participação popular, o acesso à informação também é um pressuposto essencial ao exercício da cidadania ambiental. Como visto anteriormente, para o efetivo exercício da democracia participativa é importante que a informação seja de qualidade e que possa contribuir para a eficaz participação do cidadão no processo democrático de defesa e preservação do meio ambiente.

Nessa esteira, destaca Fensterseifer<sup>32</sup>, que “no horizonte do Estado Socioambiental de Direito, toma forma também o princípio do acesso à informação ambiental, como componente essencial ao exercício pleno da democracia participativa ecológica”. Ressalta-se que a participação popular completa-se com o acesso à informação ambiental. Somente o cidadão informado adequadamente sobre questões ambientais é que será capaz de participar das decisões políticas em matéria ambiental.

A informação conforma a própria esfera de liberdade do indivíduo. Especialmente num mundo como o de hoje, onde a informação circula de forma desordenada e complexa, somente o acesso à informação possibilitará ao indivíduo e ao grupo social como um todo tomarem partido no jogo político<sup>33</sup>.

Enfatizando a sua importância, Bonavides<sup>34</sup> afirma que o direito à informação constitui-se em direito fundamental de quarta geração, assim como o direito à democracia e ao pluralismo, uma vez que, para a realização desses direitos fundamentais, há a necessidade de se concretizar a sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência.

Nesse quadro, Fensterseifer<sup>35</sup> esclarece que o acesso à informação ambiental enfrenta duas dimensões distintas para a sua concretização. A primeira diz respeito propriamente ao acesso à informação sobre determinados dados e fatos (por exemplo, na hipótese da construção de uma hidrelétrica em área de Mata Atlântica,<sup>36</sup> o estudo de impacto

---

<sup>32</sup> FENSTERSEIFER, *Op., Cit.*, p. 125-126.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>34</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 590.

<sup>35</sup> FENSTERSEIFER, *Op., Cit.*, p. 126.

<sup>36</sup> A hipótese referida converteu-se em trágica realidade no Caso Barra Grande, onde, para a construção de uma hidrelétrica, uma área dos mais bem preservados e biologicamente ricos fragmentos de Floresta Ombrófila Mista do Estado de Santa Catarina (com Araucárias), formação florestal integrante do Bioma da Mata Atlântica, foi omitido no estudo de impacto ambiental (EIA) e relatório de impacto ambiental (RIMA) apresentados ao IBAMA para a obtenção da licença de operação do empreendimento. PROCHNOW, Miriam (org.). *Barra Grande: a hidrelétrica que não viu a floresta*. Rio do Sul/SC: APREMAVI, 2005 (*apud* FENSTERSEIFER, *Op., Cit.*, p. 126).

ambiental, os dados sociais, antropológicos, econômicos, ambientais.); a segunda, ao falseamento de informações que os meios de comunicação (pagos que são pelos grandes empreendedores) se encarregam de produzir, manipulando e deformando a opinião pública à vontade do interesse econômico. [...].

O acesso à informação constitui significativo avanço nos processos democráticos em que privilegia a participação popular. Com efeito, Morato Leite<sup>37</sup> destaca que na vertente ambiental, deve imperar um sistema legislativo que viabilize à coletividade a participar das decisões ambientais, que a mesma obtenha informações indispensáveis para a tomada de consciência e emitir opiniões sobre o tema. Assim, é que se constroi o Estado Democrático de Direito.

Ao abordar essa questão, Graf<sup>38</sup> afirma que:

O direito à informação constitui um indicador significativo dos avanços em direção a uma democracia participativa: oponível ao Estado, comprova a adoção do princípio da publicidade dos atos administrativos; sob o ponto de vista do cidadão, é instrumento de controle social do poder e pressuposto da participação popular, na medida em que o habilita a interferir efetivamente nas decisões governamentais e, se analisado em conjunto com a liberdade de imprensa e banimento da censura, também funciona como instrumento de controle social do poder.

Nesse sentido, verifica-se a necessidade de instrumentalizar e viabilizar o acesso à informação ambiental. O cidadão tem o direito de participar das decisões governamentais que tratam da matéria ambiental. É um direito fundamental que a Constituição Federal assegura a partir de seu artigo 5º, inciso XIV que diz: “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. Nesses termos, Machado<sup>39</sup> destaca que “o direito à informação é, ao mesmo tempo, de cada um e de todos, sendo que a primeira parte do art. 5º, XIV, da CF não se direciona com exclusividade aos meios de comunicação social. A informação jornalística está tratada, de forma especial, no art. 220, *caput* e seus seis §§, da CF”.

Também, o artigo XXXIII do mesmo dispositivo constitucional menciona o direito à informação, dispondo o seguinte: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas

---

<sup>37</sup> LEITE, Sociedade de risco e Estado, *Op., Cit.*, p. 185.

<sup>38</sup> GRAF, Ana Cláudia Bento. O direito à informação ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (org.). *Direito ambiental em evolução*, vol. 1, 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002, p. 13-14.

<sup>39</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 53.

no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Nessa esteira, cabe registrar, conforme leciona Machado,<sup>40</sup> que há diferença do direito à informação tratada no artigo 5º, inciso XIV, da Constituição Federal, daquela apontada no artigo 5º, inciso XXXIII. “No inciso XIV afirma-se a possibilidade de conhecimento de fatos da esfera pública, seja eles oriundos de particulares ou dos órgãos públicos”; prossegue esclarecendo que “a esfera pública da informação é aquela que não está na zona da intimidade e da vida privada das pessoas ou da imagem e da honra das mesmas (art. 5º, X), mas diz respeito a outras atividades das pessoas, como também do próprio Estado” [...]. Poder-se-ia enxergar redundância do inciso XXXIII com relação ao inciso XIV do artigo 5º da Constituição Federal. Contudo, “não se vislumbra repetição ou redundância, porque, enquanto o inciso XIV possui caráter geral, assegurando o direito à informação perante o particular ou o Estado, o inciso XXXIII enfatiza o direito a acessar a informação exclusivamente perante os órgãos públicos”<sup>41</sup>.

Destarte, todos têm o direito à informação genericamente. Quando proveniente de um particular, este poderá se escusar de fornecê-la em função do sigilo necessário ao exercício de sua profissão; quando proveniente de um órgão público, o mesmo terá a obrigação de fornecer a informação requisitada desde que sua divulgação não venha a afetar a segurança da sociedade e do Estado<sup>42</sup>.

Ainda, pode-se verificar na Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, inciso XXXIV, a) “o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; e b) “a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”.

Mais especificamente em relação à informação ambiental, pode-se destacar o artigo 225, § 1º, que estabelece o dever do Poder Público, como forma de assegurar efetividade do direito fundamental ao ambiente: “exigir, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará *publicidade*” (inciso IV); e “promover a *educação*

---

<sup>40</sup> MACHADO, *Op., Cit.*, p. 54.

<sup>41</sup> BARBOSA, Sandra Pires. *Direito à informação e controle social da atividade econômica*, RDA 225/57-73. Rio de Janeiro, 2001 (*apud* MACHADO, *Op., Cit.*, p. 56).

<sup>42</sup> LEITE; AYALA, *Op. Cit.*, p.331.

*ambiental* em todos os níveis de ensino e a *conscientização pública* para a preservação do meio ambiente” (inciso VI)<sup>43</sup>.

Além desses preceitos constitucionais, observam-se dispositivos referentes ao direito de informação também em legislação ordinária. Assim, relativamente à matéria ambiental, podem ser destacadas as Leis nºs 6.938/81 e 7.347/85. Na lei da Política Nacional do Meio Ambiente (6.938/81), dois dispositivos são importantes, conforme esclarecem Leite e Ayala<sup>44</sup>:

Art. 4º A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

V – (...) à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.

Art. 9º São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

VII – o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente”.

A Lei nº 7.347/85 (que trata da ação civil pública) também reservou dispositivos que se encontram em sintonia com o direito ao acesso a informações ambientais. Certamente, o artigo 8º da referida lei é o que melhor ilustra tal sintonia: “Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 dias”<sup>45</sup>.

Esses são alguns dispositivos que tratam do direito ao acesso às informações ambientais; observa-se, dessa forma, que houve preocupação por parte do legislador na formulação de leis que informam o cidadão sobre matéria ambiental, especialmente no que diz respeito à necessidade de preservação ambiental e equilíbrio ecológico.

O direito à informação sobre questões ambientais, conforme o exposto até então, é assegurado tanto em esfera constitucional como em esfera infraconstitucional. Todos os cidadãos devem exercê-lo para que possam habilitar-se, da maneira mais adequada, a defender o meio ambiente<sup>46</sup>.

É imperioso ressaltar que além do princípio do acesso à informação ambiental, encontra-se vinculado ao princípio democrático participativo, o princípio da publicidade, previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 que estabelece como princípio da administração pública, a publicidade<sup>47</sup>. Com efeito, e como já mencionando anteriormente,

---

<sup>43</sup> FENSTERSEIFER, *Op., Cit.*, p. 127. [grifos do autor].

<sup>44</sup> LEITE; AYALA, *Op. Cit.*, p. 332.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 332.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 333.

<sup>47</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”. BRASIL. *Constituição da República Federativa do. Op., Cit.*, p. 40.

o artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal de 1988 reforça o preceito estabelecido no referido dispositivo constitucional.

O princípio da publicidade coloca limites à atuação do administrador, em vista principalmente do controle social que deve pautar a sua atividade num horizonte democrático. Assim, a publicidade estabelece a transparência na condução da administração pública, possibilitando a todos os interessados tomarem ciência de temas que lhes tocam diretamente em relação aos seus direitos<sup>48</sup>. Nesses termos, Graf<sup>49</sup> destaca que:

O direito de acesso às informações públicas é decorrência do princípio da publicidade ou da transparência, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição, que rege toda a atuação da Administração Pública e permite não somente seja exercido um controle social sobre seus atos, mas proporciona maior eficácia à participação pública na gestão estatal, na medida em que torna possível ao cidadão a compreensão dos meandros e práticas da burocracia. É, pois um instrumento indispensável para a plena realização da democracia participativa, prevista no art. 1º da Constituição da República.

Dessa forma, para a questão ambiental, especialmente no que se refere ao acesso à informação ambiental, o princípio da publicidade torna-se importante instrumento, proporcionando maior eficácia à participação cidadã nas atividades do Estado. Assim, conforme leciona Machado,<sup>50</sup> “a publicidade abre as portas da Administração Pública e a transparência vai conservar essas portas abertas e manter a circulação da informação pelas referidas portas”. Ainda, o jusambientalista destaca que “a publicidade estrutura o manuseio da informação, e a transparência operacionaliza a fruição do direito à informação frente à Administração Pública e àqueles que usam de bens comuns da coletividade”.

Um melhor acesso à informação contribuirá para a tomada de melhores decisões; e, com sua aplicação mais eficaz, o público ficará mais sensibilizado pelos problemas ambientais e terá oportunidade de exprimir suas preocupações. A informação é uma parte do princípio da obrigação de prestar contas e da transparência, e assegura um apoio mais intenso do público às decisões ambientais<sup>51</sup>.

Por fim, um mecanismo exemplar de acesso à informação diz respeito à *audiência pública* ou *consulta pública* para ciência dos interessados sobre o estudo de impacto ambiental

---

<sup>48</sup> FENSTERSEIFER, *Op., Cit.*, p. 128.

<sup>49</sup> GRAF, *Op., Cit.*, p. 27.

<sup>50</sup> MACHADO, *Op., Cit.*, p. 62.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 156.

levado a cabo quando da instalação de obra ou atividade causadora ou potencialmente causadora de significativa degradação ambiental<sup>52</sup>.

Assim, a seguir, verificar-se-á a participação popular na defesa do meio ambiente através das audiências públicas sobre a implantação de obras ou atividades que causem danos ao meio ambiente, destacando a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte.

## **2.1 A IMPORTÂNCIA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE: O CASO DA USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE**

A audiência pública é o instrumento de participação direta do povo nos negócios do Estado. O objeto da audiência pública é expor o conteúdo de determinada política pública, ouvindo os interessados e com isto legitimar e influenciar a decisão administrativa. O sistema jurídico prevê este instrumento como forma de legitimar os atos administrativos. Dessa feita, se configura como um instrumento de apoio ao processo decisório governamental<sup>53</sup>.

No que tange a importância das audiências públicas na tutela do meio ambiente, Capelli<sup>54</sup> afirma que “a audiência pública, nos termos da legislação ambiental, não se confunde com o plebiscito, pois ao seu final não há votação pelos presentes sobre a conveniência ou possibilidade de acolhimento do empreendimento submetido ao licenciamento ambiental”. Ainda, destaca a autora que, “entretanto, trata-se de ato que influencia no mérito da decisão administrativa a ser adotada ao final do procedimento pelo órgão licenciador, já que as manifestações serão reproduzidas em ata, devendo ser levadas em consideração na motivação da decisão administrativa que deferirá ou não o licenciamento ambiental”.

As audiências públicas visam à transparência das ações do Estado. Antes de qualquer empreendimento que possa causar significativa degradação ambiental, dar-se-á publicidade ao estudo de impacto ambiental, sendo dever do Poder Público prestar as informações necessárias relativamente aos licenciamentos ambientais e das realizações de estudo prévio de impacto ambiental.

---

<sup>52</sup> FENSTERSEIFER, *Op., Cit.*, p. 127. [grifos do autor].

<sup>53</sup> LEITE; AYALA, *Op., Cit.*, p. 256.

<sup>54</sup> CAPELLI, Sílvia. Acesso à justiça, à informação e participação popular em temas ambientais no Brasil. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo. (org.). *Aspectos processuais do direito ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 276.

O artigo 2º, § 1º, da Resolução nº 009/87 do CONAMA estabelece que, a partir do recebimento do relatório de impacto ambiental (RIMA), o órgão público ambiental publicará edital e anunciará pela imprensa local a abertura de prazo que será no mínimo de 45 dias para a solicitação de audiência pública para a discussão do empreendimento<sup>55</sup>. Nesse sentido, Mirra<sup>56</sup> afirma que as audiências públicas, regulamentadas pela Resolução nº. 009/87 do CONAMA, são reuniões “públicas” que têm como objetivo informar o público, debater o projeto e conhecer as opiniões da população sobre a implantação de obras e atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental. Nelas é que se apresentam e se discutem os RIMAS.

A audiência pública é requisito indispensável para a validade do licenciamento de atividades sujeitas ao estudo de impacto ambiental (EIA),<sup>57</sup> conforme o que estabelece o artigo 225, § 1º, IV, da Constituição Federal de 1988<sup>58</sup>:

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

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

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

A audiência pública aparece, assim, como um dos principais instrumentos de participação popular na proteção do meio ambiente, garantida constitucionalmente por força das normas do artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, que estabeleceu no país o regime de democracia semidireta, e o seu artigo 225, *caput*, que consagrou o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>59</sup>. Nesse sentido, o artigo 2º da Resolução Conama nº 009/87 dispõe que: “sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por

---

<sup>55</sup> Art. 2º, § 2º, da Resolução Conama 009/87.

<sup>56</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 80.

<sup>57</sup> O conceito legal de EIA pode ser encontrado no art. 1º da Resolução Conama 1/86. E um conceito jurídico de EIA pode ser definido como o procedimento administrativo de apuração antecipada dos impactos ambientais de determinada atividade significativamente poluidora, possibilitando assim a adequação prévia do empreendimento à legislação ambiental (prevenção) e o monitoramento (precaução) dessa atividade. SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Exigibilidade de estudo de impacto ambiental e planejamento jurídico da sustentabilidade: observando o que não se pode ser observado. In: SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; PAVIANI, Jayme. (org.). *Direito ambiental: um olhar para a cidadania e sustentabilidade planetária*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2006, p. 220.

<sup>58</sup> BRASIL, *Constituição da República Federativa do. Op., Cit.*, p. 143.

<sup>59</sup> MIRRA, *Op., Cit.*, p. 81.

entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública”<sup>60</sup>.

Com acerto, Silva<sup>61</sup> afirma que a audiência pública tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do respectivo RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito. O órgão licenciador pode determinar a realização das audiências públicas ou pode haver a solicitação por entidade civil, Ministério Público, cinquenta ou mais cidadãos ou órgãos do meio ambiente, no mínimo em 45 dias a contar da data do recebimento do RIMA. Complementa, informando que as audiências públicas ocorrerão em local acessível aos interessados, sendo dirigida pelo órgão licenciador. Por fim, será lavrada ata de cada audiência pública que servirá de base para a análise e parecer final do licenciador.

No exame da matéria relativa ao estudo de impacto ambiental (EIA), saliente-se que, a partir da Constituição Federal de 1988 a exigibilidade do EIA deixou de ser necessária como condição do licenciamento ambiental de quaisquer atividades modificadoras do meio ambiente (art. 2º da Resolução Conama nº 001/86); passou a ser necessária quando a atividade ou empreendimento causar significativo impacto ambiental, por força do artigo 225, § 1º, IV, da Constituição Federal de 1988 e do artigo 3º da Resolução Conama 237/97:

Art. 3º, da Resolução Conama 237/97: 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.

Diante dessa perspectiva, pode-se perguntar que tipos de atividades ou empreendimentos podem causar significativa degradação ao meio ambiente? A Resolução Conama 237/97 não arrolou as atividades que impescindem de EIA para o licenciamento ambiental. No entanto, a Resolução Conama 001/86 (substituída pela 237/97 e editada sob o regime anterior onde bastava o caráter potencialmente modificativo do ambiente) previa, em seu artigo 2º, um rol exemplificativo – face à expressão “tais como” do *caput* – de atividades

---

<sup>60</sup> Art. 2º, da Resolução Conama 009/87.

<sup>61</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 9. ed. atual., São Paulo: Malheiros, 2011, p. 307.

cujo licenciamento dependeria de EIA<sup>62</sup>. Conforme destaca Simioni,<sup>63</sup> diante da ordem constitucional vigente, na qual considera somente as atividades efetiva ou potencialmente causadoras de significativa alteração no ambiente têm, como condição do licenciamento ambiental o EIA, a lista do art. 2º da Resolução Conama 001/86 tornou-se meramente exemplificativa. [...]. De acordo com Ferreira<sup>64</sup>, “significa dizer que o licenciamento de qualquer obra ou atividade, seja ela pública, seja privada, capaz de alterar de forma significativa as propriedades do meio ambiente, deverá ser antecedido por um estudo de impacto ambiental”.

Isso significa que, havendo pedido de licença para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, o administrador público terá de exigir a realização do estudo prévio de impacto ambiental. Se não há espaço para subjetividade quanto à exigência ou não do EPIA, resta ao administrador discricionariedade com relação à identificação – e não escolha – do motivo do ato administrativo. Essa discricionariedade decorre justamente do caráter indeterminado do conceito utilizado pelo constituinte.<sup>65</sup>

Com efeito, Mirra<sup>66</sup> destaca a possibilidade de aplicação da Resolução nº 001/86 do CONAMA a obras em empreendimentos anteriores à sua edição. Isso porque, quando da sua superveniência, conforme o autor, a regulamentação do EIA pela Resolução nº 001/86 encontrou muitos empreendimentos já instalados e alguns até em operação, que, por serem anteriores à referida norma, acabaram ficando imunes à prévia avaliação de seus impactos sobre o meio ambiente, embora fossem potencialmente causadores de significativa degradação ambiental.

A solução para o problema, segundo Mirra,<sup>67</sup> foi a criação de um sistema de regularização dessas atividades, as quais ficaram sujeitas à elaboração de estudo de impacto mesmo depois de implantadas, [...] sobretudo para fins hidrelétricos. Assim, teria a possibilidade de EIA *a posteriori*. De acordo com essa norma, todo empreendimento instalado anteriormente a 1º de fevereiro de 1986 – quando se deu a edição da Resolução nº 001/86 -,

---

<sup>62</sup> SIMIONI, *Op., Cit.*, p. 222.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 222. O autor destaca a instalação de incineradores de resíduos sólidos (tratamento térmico de resíduos sólidos domésticos ou industriais) são atividades altamente poluidoras e não estão previstas nessa lista.

<sup>64</sup> FERREIRA, Helene Sivini. Política ambiental constitucional: deveres ambientais In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 270.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 271-272.

<sup>66</sup> MIRRA, *Op., Cit.*, p. 87-88.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 88.

mas que entrou em operação após essa data, ficou sujeito à avaliação de impactos ambientais por intermédio da elaboração do EIA/RIMA a ser apresentado posteriormente ao início da operação da atividade (art. 12, §§ 3º e 4º). Excepcionaram-se, apenas aqueles empreendimentos que entraram em operação antes mesmo da entrada em vigor da Resolução nº 001/86, em relação aos quais se dispensou o EIA/RIMA (art. 12, § 5º).

De acordo com a Resolução nº 006/87, os empreendimentos de aproveitamento hidrelétrico (as usinas hidrelétricas), as usinas termoelétricas e as subestações e linhas de transmissão de energia estão sujeitos ao processo de licenciamento ambiental, com a observância das seguintes etapas: 1ª) etapa – é a fase preliminar de planejamento da atividade, onde serão elaborados estudos de viabilidade do projeto; analisados, discutidos e aprovados será expedida a licença prévia (LP); 2ª) etapa – elabora-se o Projeto Executivo, que é um projeto mais detalhado. Aprovado, será expedida a licença de instalação (LI), por intermédio da qual o órgão administrativo ambiental autoriza o início da implantação do empreendimento. A licença de instalação deve conter todas as especificações de natureza legal e técnica a serem seguidas pelo empreendedor; a 3ª) etapa – instalada a obra ou empreendimento, o órgão ambiental deve vistoriar a atividade e verificar se todas as exigências de natureza técnica previstas nas etapas anteriores foram cumpridas. Constatada a regularidade da obra, será expedida a licença de operação (LO).<sup>68</sup>

Como bem salienta Mirra,<sup>69</sup> [...] com a evolução da legislação protetiva do meio ambiente, os empreendimentos do setor elétrico ficaram sujeitos ao processo de licenciamento ambiental, na forma da Resolução nº 006/86 do CONAMA, submetendo-se, igualmente, à prévia elaboração de estudo de impacto ambiental, quando potencialmente causadores de significativa degradação ambiental, nos termos do art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal e da Resolução nº 001/86 do CONAMA.

Nesse quadro, importa analisar, sobretudo, a possibilidade de empreendimentos ou atividades relacionadas à instalação de usinas hidrelétricas, como é o caso de Belo Monte<sup>70</sup> e o possível impacto ambiental que tal empreendimento pode causar ao meio ambiente e às

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 35-95.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 96.

<sup>70</sup> A polêmica em torno da construção da usina de Belo Monte na Bacia do Rio Xingu, em sua parte paraense, já dura mais de 20 anos. Entre muitas idas e vindas, a hidrelétrica de Belo Monte, hoje considerada a maior obra do programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal, vem sendo alvo de intensos debates na região, desde 2009, quando foi apresentado o novo Estudo de Impacto Ambiental (EIA) intensificando-se a partir de fevereiro de 2010, quando o MMA concedeu a licença ambiental prévia para sua construção. SOCIOAMBIENTAL, Instituto. *A polêmica da usina de Belo Monte*. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/esp/bm/index.asp>>. Acesso em 07.01.2013.

comunidades indígenas. Interessa-nos verificar a sua participação em especial, sobre a audiência pública de Belo Monte, que tem como objetivo informar o público e a população indígena sobre a implantação de obras ou atividades causadoras de significativa degradação ambiental. Nessas audiências é que serão apresentados os respectivos estudos de impacto ambiental (EIA) e o relatório de impacto ambiental (RIMA).

Recuperando a análise realizada sobre a importância das audiências públicas, como um dos principais instrumentos de participação popular e de informação na proteção do meio ambiente, pode-se destacar àquela que *vincula os povos indígenas às suas terras e aos bens ambientais*<sup>71</sup>. Insta salientar que a Constituição Federal de 1988 no seu artigo 231 § 3º dispõe que<sup>72</sup>:

O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

Nesse sentido, o texto constitucional enfatiza os termos definidos pelo artigo 231, § 3º, como, destaca Ayala,<sup>73</sup> duas condições constitucionais específicas e indispensáveis ao aproveitamento das águas e de seus potenciais energéticos sobre os quais incidem direitos originários dos povos indígenas: a) a autorização do Congresso Nacional; e b) a audiência dos povos afetados.

Assim, conforme dispõe o referido texto constitucional, é garantida a consulta prévia aos povos indígenas sobre as atividades e empreendimentos que afetarão as condições tradicionais de vida, as suas terras e recursos naturais. O aproveitamento dos recursos hídricos, dos potenciais energéticos, pesquisa e a lavra das riquezas minerais, efetivam-se, portanto, com a autorização do Congresso Nacional, assegurando-se-lhes a participação nos resultados da lavra, na forma definida em lei.<sup>74</sup>

O que se pode observar é que a Constituição brasileira define as condições indispensáveis para a exploração desses recursos, assegurando a participação e a informação aos povos indígenas sobre atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental.

---

<sup>71</sup> AYALA, Patryck de Araújo. A exploração de atividade econômica em espaços submetidos a regimes de apropriação diferenciados. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 338 [sem grifo no original].

<sup>72</sup> BRASIL, *Constituição da República Federativa do. Op., Cit.*, p. 146.

<sup>73</sup> AYALA, *Op., Cit.*, p. 339.

<sup>74</sup> BRASIL, *Constituição da República Federativa do. Op., Cit.*, p. 146.

Sob essa perspectiva, Ayala<sup>75</sup> afirma que a Constituição não atribuiu aos povos indígenas uma simples oportunidade de consulta, mas o direito de não serem expropriados de seus recursos naturais, senão a partir da obtenção de consentimento mútuo e esclarecido entre os povos afetados e o Estado. Este pressupõe a conjugação da proteção de garantias de participação e de informação.

Nesse ponto, o que se verifica na prática é que a participação dos povos indígenas nas discussões sobre a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, através da realização de audiências públicas, não vem sendo garantida, como prevê o artigo 2º, § 1º, da Resolução nº 009/87 do CONAMA e por força das normas do artigo 1º, parágrafo único da CF/88, que estabeleceu o regime de democracia participativa, e do artigo 225, §1º, IV da CF/88, que garante o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecendo o dever do Poder Público, como forma de garantir esse direito fundamental, “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”<sup>76</sup>.

Por essa razão, a 5ª turma do Tribunal Regional Federal da 1ª região, Relator Desembargador Souza Prudente, decidiu, por unanimidade, pela suspensão das obras da hidrelétrica de Belo Monte (PA). A medida foi tomada após o Tribunal julgar o recurso de embargos de declaração nos autos da ação civil pública, ajuizada pelo Ministério Público Federal e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e Outros em que se discute a legitimidade do procedimento de licenciamento ambiental da referida usina, uma vez que não houve a realização de audiência prévia das comunidades indígenas afetadas, violando a norma do § 3º do artigo 231 da CF/88 c/c os artigos 3º, item 1, 4º, itens 1 e 2, 6º, item 1, alíneas A, B, E C, E 2; 7º, itens 1, 2 e 4; 13, item 1; 14, item 1; e 15, itens 1 e 2, da Convenção nº. 169/OIT. A seguinte ementa foi proferida na data 13.08.2012 e publicada em 27.08.2012 no DJF1, p. 316<sup>77</sup>:

---

<sup>75</sup> AYALA, *Op., Cit.*, p. 339. O artigo 15 da Convenção 169 da OIT também define com clareza a obrigação de oportunizar condições de obtenção do consenso mútuo, prévio e esclarecido. O texto da Convenção foi ratificado recentemente pelo Brasil (25 de julho de 2002), vindo a enfatizar e consolidar o sentido que deve ser atribuído na aplicação da garantia constitucional prevista no art. 231, § 3º, quando se refere à necessidade de audiência dos povos indígenas.

<sup>76</sup> BRASIL, *Constituição da República Federativa do. Op., Cit.*, p. 143.

<sup>77</sup> TRF – 1ª Região, EDAC 2006.39.03.000711-8 / PA, J. 13/08/2012, DJF1 27/08/2013, p. 316.

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EXPLORAÇÃO DE RECURSOS ENERGÉTICOS EM ÁREA INDÍGENA. USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE, NO ESTADO DO PARÁ. AUTORIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (DECRETO LEGISLATIVO Nº. 788/2005) DESPROVIDA DE AUDIÊNCIA PRÉVIA DAS COMUNIDADES INDÍGENAS AFETADAS. VIOLAÇÃO À NORMA DO § 3º DO ART. 231 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL C/C OS ARTS. 3º, ITEM 1, 4º, ITENS 1 E 2, 6º, ITEM 1, ALÍNEAS A, B, E C, E 2; 7º, ITENS 1, 2 E 4; 13, ITEM 1; 14, ITEM 1; E 15, ITENS 1 E 2, DA CONVENÇÃO Nº. 169/OIT. NULIDADE. OMISSÃO DO JULGADO. OCORRÊNCIA. EFEITOS MODIFICATIVOS. POSSIBILIDADE.

Em sua fundamentação, o Relator Desembargador Souza Prudente<sup>78</sup>, afirmou que a instalação da hidrelétrica, não só causa reflexos diretos nos ecossistemas, mas também, primordialmente em terras e comunidades indígenas, com influência impactante sobre suas crenças, tradições e culturas. Nesse ponto, cita a Convenção Internacional 169/OIT, que dispõe sobre os povos indígenas e tribais, aprovada pelo Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004 que estabelece o direito ao pleno exercício dos direitos fundamentais, usufruindo de liberdade e com a salvaguarda de seus bens ambientais e culturais. Dentre outros pontos examinados em sua fundamentação, destacou não apenas a não realização das consultas à participação das comunidades indígenas, mas também a importância da Constituição Federal que consagra um estudo prévio de impacto ambiental e não um estudo póstumo. “A Constituição do Brasil não consagrou um estudo póstumo de impacto ambiental; ela consagrou um estudo prévio de impacto ambiental (CF, art. 225, § 1º, IV)”. Sendo assim, ela garante os direitos fundamentais dessas comunidades indígenas, ficando-lhes assegurados os direitos e liberdades fundamentais dos povos interessados, requisito para a sadia qualidade de vida.

Nesse ponto, Ayala<sup>79</sup> afirma que o direito dos povos de permanecer em suas terras é condição para o exercício de seu modo particular de vida, ao mesmo tempo que a garantia desses modos culturais (identidade cultural) também é condição para a sua própria sobrevivência física. Dessa forma, é possível afirmar que, em relação aos povos indígenas, toda atividade que possa representar ameaça de prejuízo (impacto), em qualquer medida, a aspectos ou atributos dessa identidade cultural (e aí compreendidos os seus direitos originários), deverá sempre ser considerada significativa para a finalidade do art. 225, IV, do texto constitucional.

---

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> AYALA, *Op., Cit.*, p. 342.

Por fim, deve ser analisado a relevância atribuída ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), não apenas como instrumento de gestão e diagnóstico prévio dos riscos relacionados à atividade potencialmente impactante, mas como instrumentos de informação para a decisão sobre as opções possíveis e compatíveis com a proteção dos interesses e direitos dos povos indígenas, conforme reporta Ayala<sup>80</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 desempenha a importante tarefa de proteção ao meio ambiente e de promoção da qualidade de vida da sociedade civil. Com efeito, a Constituição da República Federativa do Brasil tem como um dos seus objetivos fundamentais o exercício da cidadania participativa e solidária que garante o amplo acesso do cidadão na preservação do meio ambiente. Não obstante, a construção do Estado Socioambiental de Direito passa pelas disposições constitucionais, pois são elas que irão fortalecer e estimular a democracia e a cidadania participativa.

Nessa perspectiva, promover e estimular a participação do cidadão nos processos de decisão ambiental, exige, por parte do Poder Público, um conjunto de medidas e instrumentos necessários que viabilize a efetiva participação da coletividade nas decisões ambientais; obter informações relativas ao meio ambiente depende de um comportamento pró-ativo do cidadão em face da proteção e preservação do meio ambiente. Com efeito, através da participação popular é que se legitima a decisão na esfera ambiental, estando presente não apenas os órgãos responsáveis e agentes administrativos, mas também a comunidade, amparada por um sistema normativo que estimule o exercício da responsabilidade solidária e, como conseqüência, a conscientização ambiental.

Ao propor uma democracia participativa, pode a comunidade atuar diretamente na tutela do meio ambiente, participando de todo processo das políticas ambientais, tais como: o licenciamento ambiental (resolução 006/87 do Conama) sujeito ao estudo prévio de impacto ambiental, em audiências públicas (artigo 11, § 2º, da Resolução 001/86 do Conama) e nos termos do artigo 225, § 1º, IV, da Constituição Federal de 1988 e seu respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA), além de ser possível o amplo acesso ao Poder Judiciário, via tutela jurisdicional ambiental.

---

<sup>80</sup> *Ibid*, p. 341.

Reconhecida, dessa forma, a possibilidade da apresentação, em audiências públicas, do estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) e do seu respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA), relacionados à atividade potencialmente degradante e impactante ao meio ambiente – constituem-se não apenas como instrumentos de análise e caracterização da incidência dos impactos no meio ambiente e, como bem já enfatizado, são instrumentos de informação ambiental sobre os direitos e interesses das comunidades indígenas sobre suas terras, crenças, culturas e tradições –, atuam como importantes mecanismos na tutela ambiental-cultural dos povos indígenas.

Nesse ponto, é importante destacar que esses direitos e interesses das comunidades indígenas possuem caráter de natureza cultural. As comunidades ou povos indígenas possuem o direito de permanecer em suas terras, garantindo-se o respeito por seu modo de vida e a relação particular direta com o patrimônio ambiental, ou seja, a identidade cultural é também condição para o seu bem-estar físico e espiritual. Dessa forma, qualquer atividade impactante que possa representar a interferência na qualidade de vida, aos aspectos de natureza cultural e que pode causar a indissociabilidade ou a descaracterização da relação existente entre as comunidades indígenas e os recursos naturais-ambientais de que os mesmos dispõem, considerar-se-á a exigência prévia de (EIA), apresentado em audiências públicas. Assim, é importante uma compreensão ampla e integrada dos procedimentos, interesses e valores que envolvam a aplicação e a avaliação de atividades suscetíveis de degradação ambiental, bem como a participação dos interessados nessas atividades.

## **REFERÊNCIAS**

AYALA , Patryck de Araújo. A exploração de atividade econômica em espaços submetidos a regimes de apropriação diferenciados. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. *Hermenêutica jurídica ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2011.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho – Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n<sup>os</sup> 1/92 a 64/2010, pelo Decreto n<sup>o</sup> 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n<sup>os</sup> 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: SARLET, Ingo Wolfgang. (org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CAPELLI, Sílvia. Acesso à justiça, à informação e participação popular em temas ambientais no Brasil. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo. (org.). *Aspectos processuais do direito ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado socioambiental de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERREIRA, Heline Sivini. Política ambiental constitucional: deveres ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GRAF, Ana Cláudia Bento. O direito à informação ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (org.). *Direito ambiental em evolução*, vol. 1, 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 12. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

ONU. *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Artigo 10. Disponível em: < <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf> htm>. Acesso em 03.01.2013.

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. *Direitos Humanos e Cidadania*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 9. ed. atual., São Paulo: Malheiros, 2011.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Exigibilidade de estudo de impacto ambiental e planejamento jurídico da sustentabilidade: observando o que não se pode ser observado. In: SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; PAVIANI, Jayme. (org.). *Direito ambiental: um olhar para a cidadania e sustentabilidade planetária*. Caxias do Sul, RS: Educus, 2006.

SOCIOAMBIENTAL, Instituto. *A polêmica da usina de Belo Monte*. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/esp/bm/index.asp>>. Acesso em 07.01.2013.