



A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES SUJEITAS AO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL NO BRASIL: Estudo de caso com a Região Centro-Oeste

Jaqueline Bruna Santim¹
Denise Gallo Pizella²

Saúde, Ambiente e Sociedade

Resumo

A participação da sociedade é necessária para a garantia do controle social e a transparência dos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente poluidores. Neste sentido, este trabalho tem como objetivo analisar as possibilidades que o arcabouço legal referente ao licenciamento ambiental confere à participação da sociedade nos estados brasileiros, tendo como estudo de caso a Região Centro-Oeste do Brasil. Para tanto, foram identificadas e analisadas as legislações ambientais relacionadas ao licenciamento ambiental de empreendimentos sujeitos a Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) dos estados da Região Centro-Oeste, presentes nos websites de seus órgãos licenciadores. Em cada estado se buscou identificar quais as metodologias participativas e momentos dos processos de licenciamento ambiental em que esta tem potencial de ocorrer. Em todos os estados analisados, se constatou a realização de audiências públicas como principal e única metodologia participativa. No estado do Mato Grosso, as audiências podem ser convocadas durante o processo de licenciamento ambiental, contudo não se destaca sua obrigatoriedade. No estado do Mato Grosso do Sul, as audiências públicas não são de caráter obrigatório, já no estado de Goiás as audiências públicas são obrigatórias durante a etapa de licença prévia, no entanto, não são deliberativas. Em nenhum estado foi possível constatar a participação social ocorrendo em outras fases do Licenciamento ambiental ou por meio de outras metodologias participativas.

Palavras-chave: Metodologias Participativas, Audiências públicas, legislação ambiental.

¹Aluna no Curso de graduação em Ciências Biológicas. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP)- Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira (FEIS)- Departamento de Biologia e Zootecnia (DBZ), santimjaqueline@gmail.com.

²Profa. Dra. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP)- Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira (UNESP) – Departamento de Biologia e Zootecnia, denise.gallo@unesp.br.



INTRODUÇÃO

A participação social é fundamental para o controle social nos processos de licenciamento, como meio de a população ganhar espaço durante a concepção, elaboração de estudos ambientais e tomadas de decisão em atividades potencialmente poluidoras que a afetam diretamente. Em âmbito nacional, há como modelo de participação social as audiências públicas que, apesar de não serem obrigatórias nos processos de licenciamento ambiental, há incentivo para sua convocação, como presente na Resolução Conama 01/86 (BRASIL, 1986).

A participação social por meio das audiências públicas tem a sua importância, contudo, há questionamentos a respeito de sua efetividade. Durante a fase do licenciamento ambiental prévio, as audiências são realizadas, em sua maioria, somente nessa etapa, após a publicação do EIA e RIMA, em que a maior parte das decisões já foi tomada e a população acaba por ser somente consultada ou informada (SÁNCHEZ, 2013; JACOBI, SOUZA, 2011). Segundo Sánchez (2006) há algumas deficiências neste modelo praticado, como a dinâmica que existe nas audiências, que tendem a favorecer um clima de confronto entre o empreendedor e a população, impedindo que os pontos em comum sejam ressaltados ao longo do processo; o fato de as audiências ocorrerem tardiamente no processo de licenciamento ambiental e, em relação ao público, uma falha na absorção de informações acontece devido à linguagem técnica dos RIMAs realizados no país.

Apesar disso, outros tipos de metodologias participativas podem ser implementados ao longo do licenciamento ambiental. À exemplo, de acordo com Sánchez (2013), com o intuito de consultar a população, podemos ter a formação de grupos focais, a elaboração de pesquisas de opiniões, reuniões públicas, oficinas de trabalho e consultas deliberativas. Nesse sentido, para que a população colabore neste processo, podem ser formados comitês consultivos para a construção de consenso e decisões participativas, além da formação de juris populares, com processos de votação e decisões delegadas e, ainda, a participação pode ser melhorada por meio da consulta ou deliberação dos órgãos ambientais colegiados (SÁNCHEZ, 2013; FILHO, 2008).

Este trabalho buscou avaliar quais as metodologias participativas estão presentes

nos três estados da região centro-oeste do país, de modo a diagnosticar o potencial de envolvimento do público no licenciamento de empreendimentos que precisam da elaboração de Estudos de Impactos Ambientais (EIAs) e Relatórios de Impactos Ambientais (RIMAs), buscando identificar maneiras para melhorá-las, caso necessário.

METODOLOGIA

Para elaboração do trabalho, foi realizado o levantamento das leis ambientais referentes aos procedimentos de licenciamento ambiental vigentes nos estados da Região Centro-Oeste do Brasil, por meio da consulta aos sítios eletrônicos dos respectivos órgãos licenciadores de cada estado, sendo: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás.

O acesso aos sítios eletrônicos foi realizado através do site do Ministério do Meio Ambiente, no qual disponibiliza uma página na internet contendo cada órgão licenciador, seja ele estadual ou federal. Dentro do site do órgão licenciador, a busca pelas leis ambientais foi realizada através da palavra chave legislação, quando o site não disponibilizava a legislação estadual, a busca era realizada através de um levantamento *in loco* realizado pelo próprio Ministério do Meio Ambiente em 2016.

A legislação foi analisada de modo a identificar quais as metodologias participativas são possíveis de serem aplicadas e em quais momentos do licenciamento ambiental ocorrem. Além disso, foi verificado se o Conselho de Meio Ambiente dos estados possuía um caráter consultivo, deliberativo ou normativo. Após esta análise, foi discutido qual o grau de participação social possibilitada pelas leis referentes ao licenciamento ambiental em cada estado.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO ESTADO DO MATO GROSSO

O órgão licenciador do estado do Mato Grosso é a Secretaria de Estado do Meio



Ambiente (SEMA), sendo que o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA) tem um caráter consultivo, deliberativo e recursal, instituído pela Lei nº 5.612 15/06/1990.

Segundo o levantamento *in loco* realizado pelo Ministério do Meio Ambiente (2016), para todos os processos que são elaborados com EIA/RIMA são realizadas as audiências públicas, com o objetivo de expor informações relativas sobre o empreendimento. O gasto com a realização das audiências é de responsabilidade do empreendedor e deve ser dada uma ampla divulgação sobre a data e o local onde será realizada. Também é divulgada a realização das audiências no Diário Oficial do Estado (DOE) por meio de edital, sendo que convites são encaminhados para as autoridades municipais.

Por meio da pesquisa no site do órgão licenciador do estado, não foi possível encontrar a legislação vigente sobre este assunto. Contudo, de acordo o Ministério do Meio Ambiente (2016) os processos passíveis de realização do EIA/RIMA são encaminhados para a realização de audiências públicas, mas não consta se elas são obrigatórias em todas as situações, sendo que as audiências são meramente informativas. Nenhum outro tipo de metodologia participativa foi encontrado. Não foi encontrado nenhuma referência da efetividade do CONSEMA, quanto ao seu caráter deliberativo nos processos de licenciamento ambiental com EIA e RIMA.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

O órgão licenciador do estado do Mato Grosso do Sul é o Instituto de Meio Ambiente do Mato Grosso do Sul (IMASUL), vinculado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO). O Conselho Estadual de Controle Ambiental (CECA) é um órgão de caráter consultivo e deliberativo, como previsto no Decreto nº 13.692, de 19 de julho de 2013.

A Resolução SEMA-MS nº 004/89 de 18/07/1989 dispõe sobre a realização de audiências públicas em processos de licenciamento para atividades poluidoras. Em seu artigo primeiro coloca que para as atividades ou empreendimento sujeitos à elaboração do EIA e RIMA “[...] poderão estar submetidas a realização de audiências públicas”, tendo-se

como objetivo “[...] divulgar informações, recolher as opiniões, críticas e sugestões”, com o intuito de auxiliar a decisão sobre o licenciamento do empreendimento, como está disposto no Artigo 2 (GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL, 1989).

No artigo 3 consta que, quando o empreendimento impactar mais de um município, poderá ser convocada mais de uma audiência pública, que fica a critério da SEMA. No artigo 4, explicita-se que os órgãos que podem solicitar a convocação de audiências públicas são a SEMAGRO, as instituições do poder público estadual ou municipal e entidades privadas com finalidades ambientalistas (GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL, 1989).

No artigo 7 diz que as audiências públicas devem ser publicadas no DOE do estado do Mato Grosso do Sul e em jornais de grande circulação, cinco dias úteis antes de sua realização (GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL, 1989).

A Portaria IMASUL nº 142 de 26/10/2010 “[...] estabelece as Instruções gerais e rotinas para a divulgação de audiências públicas como parte do licenciamento ambiental no âmbito do IMASUL”. Nessa Portaria está contida as normas para a divulgação, onde são disponibilizados os modelos no site do IMASUL que devem ser seguidos, sendo que todas as informações do empreendimento devem estar contidas nos panfletos de divulgação (GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL, 2010).

No estado do Mato Grosso do Sul, consta na legislação que poderão ser realizadas as audiências públicas, não obrigatórias no processo de licenciamento prévio, tendo caráter somente informativo e consultivo. Na legislação não foi encontrada se as sugestões abordadas serão levadas em conta durante o processo de licenciamento. Não foi encontrado também nenhum outro tipo de metodologia participativa, além das audiências.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO ESTADO DE GOIÁS

O órgão licenciador do estado de Goiás é a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). O Conselho Estadual do Meio Ambiente (CEMAM) é um órgão de caráter consultivo, normativo e deliberativo, como consta no



Decreto nº 8.450, de 11 de setembro de 2015 (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016).

A Resolução nº 22 de 2002 dispõe sobre a realização das audiências públicas. Sendo que, no artigo 1, consta que são de caráter não deliberativo, tendo como objetivo a consulta pública e discussão sobre os empreendimentos que possam ocasionar degradação ao meio ambiente (GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS, 2002).

No artigo 2 consta que as audiências públicas podem ser convocadas pelo órgão ambiental competente nos seguintes casos:

I – Obrigatoriamente para avaliação do impacto ambiental de empreendimentos sujeitos à realização de EIA/RIMA, caso em que a audiência pública será etapa do licenciamento prévio;

[...]

III – nos termos do Inciso anterior, mediante provocação de entidade representativa da sociedade civil, de pelo menos 50 (cinquenta) cidadãos de comunidade afetada ou do Ministério Público Federal ou Estadual.

(GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS, 2002, art. 2)

No artigo 3, a Resolução traz as normas para a condução, realização e convocação das audiências públicas, sendo que no inciso I a convocação deve ser realizada em periódico de grande circulação, em todo o estado, e na área que será influenciada pelo empreendimento com, no mínimo, 10 dias de antecedência. No inciso IV e V é garantido a manifestação de todos os interessados e também o tempo para essa manifestação (GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS, 2002).

Por último, no artigo 4, inciso VIII, ao se encerrar a audiência pública, poderão ser apresentadas manifestações por escrito no prazo máximo de 7 dias, que serão adicionadas ao processo de licenciamento (GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS, 2002).

No estado de Goiás, há a obrigatoriedade da realização das audiências públicas na fase do licenciamento a prévio, com caráter não deliberativo. As manifestações por escrito dos presentes na audiência são anexadas ao processo de licenciamento, mas não consta a garantia que serão levadas em conta ao longo do processo. Não foi encontrado nenhum outro tipo de metodologia participativa além das audiências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como observado, nos três estados, as audiências públicas fazem parte do processo de licenciamento ambiental. No estado de Mato Grosso, as audiências públicas podem ser realizadas em processos em que é necessária a elaboração do EIA/RIMA. Contudo, não foi possível encontrar na legislação vigente se a convocação das audiências é obrigatória. Do mesmo modo, o estado do Mato Grosso do Sul permite a realização das audiências públicas, sem a sua obrigatoriedade. No estado de Goiás, as audiências públicas são obrigatórias durante o processo de licenciamento ambiental, no entanto, não são deliberativas. Diante disso, Alves (2020) reforça a importância da audiência pública ao afirmar que “Não realizar audiência indica uma fragilidade do processo, porém, sua realização não é garantia de efetiva participação.”

Portanto, apesar da existência dos Conselhos estaduais de Meio Ambiente nos três estados, não foi encontrado na legislação vigente se estes exercem papel deliberativo no licenciamento de empreendimentos sujeitos a EIA/RIMA. A efetividade dos Conselhos é necessária para assegurar que a opinião pública seja considerada nas tomadas de decisões e também indispensável para garantir a participação social em todo o país.

O controle social no licenciamento ambiental é baixo na Região Centro-Oeste, havendo necessidade de mudanças na legislação destes estados para o fortalecimento da democracia participativa.

AGRADECIMENTOS

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo (2019/04307-0).

Ao Laboratório de Gestão Ambiental (LAGEA) da Unesp de Ilha Solteira coordenado pela Profa. Dr. Denise Gallo Pizella.

À Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP de Ilha Solteira.



REFERÊNCIAS

- ALVES, G. P. MARCONDES, A. L. S. BUCCI, M. E. D. ALMEIDA, M. R. R. A participação social nas audiências públicas nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos minerários em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Geografia Física*. v. 13. n. 05, 2020.
- BRASIL. Resolução CONAMA No. 009, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. **Diário Oficial da União**, 05 de julho de 1990.
- GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS. Decreto nº 8.450, de 11 de setembro de 2015. Dispõe sobre o Conselho Estadual do Meio Ambiente – CEMAm – e dá outras providências. **DOE**, 16 ago. 2015. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_decretos.php?id=13700>. Acesso em: 21 nov. 2019.
- GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS. Resolução nº 22/2002. Dispõe sobre a realização de audiências públicas ambiental e dá outras providências. **DOE**, 19 fev. 2003. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/nat_sucroalcooleiro/Documentos/lic_ambiental/05.pdfv>. Acesso em: 21 nov. 2019.
- GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO. Lei nº 5.612, DE 15 de junho de 1990. Dispõe sobre o conselho estadual de meio ambiente CONSEMA. **DOE**, 15 jun. 1990. Disponível em: <<http://www.sad-legislacao.mt.gov.br/Aplicativos/Sad-Legislacao/legislacaosad.nsf/709f9c981a9d9f468425671300482be0/8c745da5afa99fbd0425712d006bc9dd?OpenDocument>>. Acesso em: 24 nov. 2019.
- GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 13.692, de 19 de julho de 2013. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Controle Ambiental (CECA) em conformidade com o disposto na Lei nº 2.256, de 9 de julho de 2001, na redação dada pela Lei nº 4.227, de 18 de julho de 2012. **DOE**, 22 jul 2013, pg 1 e 2. Disponível em: <<http://www.imasul.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/06/SALVAR-EM-LEGISLA%C3%87%C3%83O-DO-CECA.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2019
- GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. Portaria IMASUL nº. 142 de 26 de outubro de 2010. Estabelece as instruções gerais e rotinas para divulgação de Audiências Públicas como parte do Licenciamento Ambiental no âmbito do Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul – IMASUL e dá outras providências. **DOE**, 28 out. 2010. pág. 12 e 13. Disponível em: <<http://www.imasul.ms.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/Portaria-IMASUL-142-26-10-2010.-Orienta%C3%A7%C3%B5es-APs-2018-1.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2019.
- GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. Resolução sema-ms nº 004/89, de 18 de julho de 1989. Dispõe a realização de audiências públicas no processo de licenciamento de atividades poluidoras. **DOE**, 31 jul. 1989. Disponível em: <http://www.imasul.ms.gov.br/wpcontent/uploads/2015/06/RESOLU%C3%87%C3%83O_SEM_A_N%C2%BA_04_18-07-19892.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2019.
- FILHO, S. S. A. Conflitos Ambientais e os Instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. **eGesta**, v.4, n.2, p. 127-140. 2008.
- SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de Impacto Ambiental: Conceitos e Métodos**. 1 ed. São Paulo: Oficina de Textos. 2006.
- SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de Impacto Ambiental: Conceitos e Métodos**. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.
- SOUZA, A. N. JACOBI, P. R. Licenciamento ambiental e ampliação da cidadania: O caso da hidrelétrica de Tijuco Alto. **O&S**, v.18, n.57, p. 245-263. 2011.