XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU - URUGUAI

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

JONATHAN BARROS VITA

ALESSANDRA VANESSA TEIXEIRA

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

T314
TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO
[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI
Coordenadores: Jonathan Barros Vita, Alessandra Vanessa Teixeira – Florianópolis: CONPEDI, 2024.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-993-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Transformações na ordem social. 3. Regulação. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU (2: 2024 : Florianópolis, Brasil).
CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

Muito nos alegrou a coordenação do Grupo de Trabalho 'Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação I', que – em grande sinergia entre os presentes – consignou expressivas pesquisas científicas com senso crítico apurado. As pesquisas vislumbraram harmonia com o próprio evento que tinha como mote ‘Estado de Derecho, Investigación Jurídica e Innovación’, no XIII Encontro Internacional do CONPEDI, realizado entre os dias 18, 19 e 20 de setembro de 2024, na cidade de Montevidéu – Uruguai.

Com efeito, as transformações na ordem social e econômica estão profundamente conectadas ao desenvolvimento de novas formas de regulação. Essas mudanças podem ser observadas em diversos níveis, como o avanço da tecnologia, globalização, e a crescente digitalização da economia, que exigem novas regras e adaptações regulatórias. Nesse ânimo, as pesquisas foram construídas por quatorze apresentações.

De plano, tivemos a abordagem sobre ‘A Educação Ambiental como Instrumento de Concretização da Responsabilidade Social Empresarial’, apresentada por Eid Badr, na qual se propôs uma análise da intersecção entre Educação Ambiental e a RSE, na perspectiva jurídica, enfatizando a relevância dessa abordagem para o cumprimento das obrigações legais e o avanço da sustentabilidade empresarial.

Em ‘A Educação Ambiental Crítica como um Instrumento para Legitimar a Participação Comunitária nos Licenciamentos Ambientais’, apresentado por Élica Viveiros e Ernaldo Oliveira de Medeiros, a preocupação foi em investigar se a educação ambiental crítica é um instrumento para legitimar a participação cidadã nas audiências públicas para a proteção do meio ambiente.

A terceira apresentação, realizada por Daniel de Jesus Rocha, dita ‘Interferência Familiar na Construção da Identidade e Pertencimento Cultural: o Papel do Direito na Valorização da Cultura Quilombola’, destacou o papel das instituições escolares de ensino médio na Educação para as Relações Étnico-Raciais (ERER), conforme previsto pelas Leis nº 10.639 /2003. Diante disso, buscou compreender o apoio familiar aos jovens quilombolas do ensino médio, argumentando que a construção de identidade e pertencimento cultural é um papel do

direito, que deve observar as leis, diretrizes e documentos orientadores das instituições escolares na valorização da cultura familiar quilombola.

Na continuidade, tivemos o artigo ‘Escolas de Pensamento Econômico e Políticas Econômicas: Breve Relato da História’, apresentado por Thiago Cícero Serra Lyrio, no qual o objetivo central foi apresentar um escorço das principais Escolas de Pensamento Econômico e Políticas Econômicas no decorrer da História a partir de Adam Smith, de maneira a se aprofundar nesse tema de grande relevância e complexidade que está presente e afeta de maneira direta e diária a vida de todo ser humano.

A quinta apresentação, realizada por José Carlos Buzanello, tratou dos ‘Desafios Regulatórios na Implementação do 5G no Brasil: Oportunidades de Reorganização do Espectro de Frequência’, na qual aborda os principais desafios regulatórios enfrentados pela Agência Nacional de Telecomunicações para levar conectividade do 5G a todo território brasileiro, tendo como foco a alocação do espectro de frequência.

Na sequência, o artigo ‘A Lei do Ato Médico e o Crime de Exercício Ilegal da Medicina: a Regulação dos Procedimentos Estéticos’, apresentado por Mayrinkellison Peres Wanderley, trouxe o debate sobre o crime de exercício ilegal da medicina a partir das disposições na Lei do Ato Médico – LAM (Lei 12.842/2013), sob o prisma da regulação.

Outra importante discussão, denominada ‘Financeirização e Regulação Jurídica: Interações e Consequências’, apresentada por Thalles Alexandre Takada, analisou a interseção entre o direito e a economia, destacando a influência do capital financeiro sobre o sistema jurídico, fenômeno denominado de financeirização. O artigo destaca como a financeirização permeia todos os aspectos da vida social, não apenas as instituições financeiras, mas também direitos fundamentais, como o direito à moradia e a seguridade social.

O oitavo artigo, apresentado por David Elias Cardoso Camara, intitulado ‘Revisitando a U.S. Foreign Corrupt Practices Act’, explorou a história da Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), legislação estadunidense que iniciou práticas de conformidade e redução de riscos no âmbito interno. Em seguida, o mesmo autor apresenta ‘A Crise Institucional do Judiciário Brasileiro: Causas, Desafios e a Judicialização da Política na Perspectiva de Ran Hirschl’, fazendo uma análise, a partir de um determinado marco teórico, dos principais aspectos jurídico-políticos que configuram a crise institucional do judiciário brasileiro.

Em ‘Oligopólio Educacional: a Essência das Políticas Públicas de Oferta de Ensino Superior’, Flávio Couto Bernardes apresenta sua pesquisa que busca abordar brevemente a

evolução histórica do processo educacional superior brasileiro, seu fortalecimento desde o surgimento das Instituições de Ensino Superior no Brasil e, as políticas públicas de financiamento direto de oferta ao ensino superior, sobretudo privado, com enfoque no FIES e PROUNI.

O artigo denominado 'O Papel das Agências Reguladoras Brasileiras na Formulação de Políticas Públicas', apresentado por Carlos Eduardo Marques Silva, busca explorar a relevância das agências reguladoras brasileiras no processo de formulação de políticas públicas. O trabalho destaca que as agências reguladoras federais, além de possuírem a missão de gerir, fiscalizar e implementar os mais variados ajustes voltados à prestação do serviço público entregue, seja via permissão, autorização ou concessão ao particular, ainda desempenham o importante papel de atuarem como órgão técnico dentro do Poder Público capaz de formular políticas públicas.

Em seguida, o artigo apresentado por Luciana Antunes Neves Maia, sob o título 'Associações sem Fins Lucrativos: Recuperação Judicial e o Princípio da Função Social da Empresa', versa sobre a possibilidade, a partir do prisma constitucional da função social da propriedade, como princípio da ordem econômica e, partindo de uma nova hermenêutica sobre o alcance do Direito Falimentar, de se estender a proteção da Lei nº 11.101/2005, às associações sem fins lucrativos.

Por fim, os dois últimos artigos, de mesma autoria, foram apresentados por Lidiana Costa de Sousa Trovão, Haroldo Corrêa Cavalcanti Neto e Andrea Sales Santiago Schmidt. O primeiro deles, intitulado 'Democracia Poliarcal, Pluralismo e o Esvaziamento de Espaços de Participação Popular no Brasil nos Anos de 2018-2022', analisa o esvaziamento da participação popular em importantes conselhos e comitês que compõem o governo brasileiro, mediante a diminuição, por decreto, dos percentuais de integração de lideranças populares. Expõe em que medida essa conduta se afasta do conceito de poliarquia e, portanto, de democracia contemporânea defendido por Robert Dahl, bem como, os prejuízos sociais dela decorrentes. O segundo artigo, 'Segurança Jurídica e os Fundamentos Legais de Aplicação da Extraterritorialidade do AI Act no Brasil', analisa a aplicação extraterritorial do Regulamento Europeu sobre Inteligência Artificial (IA) no Brasil, avaliando os fundamentos legais e a segurança jurídica decorrente dessa aplicação. Além disso, aborda os desafios e as implicações da harmonização legislativa entre o direito brasileiro e as normas internacionais, especialmente a EU IA Act.

Desejamos frutífera leitura do material que ora se apresenta, resultado dos estudos nas pós-graduações em Direito por vários lugares do Brasil, nas quais docentes e discentes trazem a lume os mais elaborados estudos da Academia Jurídica.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita (Universidade de Marília – UNIMAR)

Profa. Dra. Alessandra Vanessa Teixeira (Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC)

Profa. Dra. Valeria Batista (Universidad de La Republica – Uruguay)

A EDUCAÇÃO AMBIENTAL CRÍTICA COMO UM INSTRUMENTO PARA LEGITIMAR A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NOS LICENCIAMENTOS AMBIENTAIS

CRITICAL ENVIRONMENTAL EDUCATION AS AN INSTRUMENT TO LEGITIMIZE COMMUNITY PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL LICENSING

Ernaldo Oliveira De Medeiros [1]
Élica Viveiros [2]
José Claudio Junqueira Ribeiro [3]

Resumo

A participação nas audiências públicas é um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei n° 6938/81, para que o licenciamento ambiental dos empreendimentos que se enquadram na norma seja cada vez mais participativo e democrático. Dessa constatação, buscou-se investigar se a educação ambiental crítica é um instrumento para legitimar a participação cidadã nas audiências públicas para a proteção do meio ambiente. Diante dos potenciais impactos positivos e negativos dos empreendimentos, torna-se necessário o conhecimento popular dos ônus e bônus a que estariam sujeitos, para se posicionarem conscientemente. Para o alcance dos objetivos, utilizou-se o método hipotético-dedutivo, mediante a coleta de dados por meio de pesquisas bibliográficas e documental. O marco teórico, foram as obras de Ribeiro & Thomé (2015), e, Stortti & Barbosa (2022). Conclui-se que, a educação ambiental crítica é um instrumento fundamental para a conscientização da população objetivando tornar mais efetiva sua participação nas audiências públicas, apesar dessa participação ocorrer apenas na etapa final do licenciamento ambiental. Os projetos de EA, como medidas compensatórias, também, ainda não têm se mostrado eficazes para a necessária conscientização da população que, não raro, permanecem sem compreender os direitos e deveres de salvaguardar o meio ambiente, através dessas medidas mitigatórias e compensatórias, que os empreendimentos licenciados vêm adotando.

Palavras-chave: Audiência pública, Educação ambiental, Licenciamento ambiental, Meio ambiente

---

[1] Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. ORCID: https://orcid.org/0009-0002-5509-9899 Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/3840326762559183 E-mail: ernaldo.medeiros@educacao.mg.gov.br

[2] Mestranda em Direito Ambiental pela Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC). Graduada em História pela Faculdade de Pedro Leopoldo FPL. Pós-graduada pela Faculdade de Pedro Leopoldo FPL. E-mail: elicaviveiros@gmail.com

[3] Doutor em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor na Pós Graduação stricto sensu na Escola Superior Dom Helder Câmara. E-mail: jcjunqueira@yahoo.com

Abstract/Resumen/Résumé

Participation in public hearings is one of the instruments of the National Environmental Policy (PNMA), established by Law No. 6938/81, so that the environmental licensing of projects that fall within the scope of the law is increasingly participatory and democratic. With this in mind, we sought to investigate whether critical environmental education is an instrument for legitimizing citizen participation in public hearings for environmental protection. Faced with the potential positive and negative impacts of projects, it is necessary for people to be aware of the burdens and bonuses to which they would be subject, so that they can take a conscious stance. To achieve the objectives, the hypothetical-deductive method was used, collecting data through bibliographical and documentary research. The theoretical framework were the works of Ribeiro & Thomé (2015), and Stortti & Barbosa (2022). The conclusion is that critical environmental education is a fundamental tool for raising awareness among the population, with the aim of making their participation in public hearings more effective, despite the fact that this participation only takes place at the final stage of environmental licensing. Environmental education projects, as compensatory measures, have also not yet proved effective in raising awareness among the population, who often do not understand their rights and duties to safeguard the environment through the mitigation and compensatory measures that licensed projects have adopted.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public hearing, Environmental education, Environmental licensing, Environment

1 INTRODUÇÃO

As preocupações com o meio ambiente ganharam grande destaque mundialmente a partir de 1970. A realização da Conferência de Estocolmo em 1972, representou um marco crucial para a defesa do meio ambiente, com desdobramentos de preocupações e a urgência de se criar medidas para a proteção e conservação do meio ambiente como um requisito imprescindível para a manutenção da vida humana.

No Brasil, por sua vez, até a década de 1970, as legislações e ações governamentais relativas à proteção do meio ambiente eram isoladas e muitas vezes desconectadas de políticas públicas efetivas nos campos sociais e econômicos. Apesar de algumas iniciativas normativas no território nacional, foi apenas na década de 1980 que se configurou uma Política Nacional para o Meio Ambiente.

O surgimento da Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) determinou as bases legais iniciais para inserir o meio ambiente na pauta de decisões importantes, bem como na elaboração de políticas públicas voltadas às questões ambientais.

O licenciamento ambiental enquanto norma legal, surgiu com a lei n.º 6938/81, regulamentado posteriormente pelos decretos n.º 88.351/83 e o n.º 99274/90, sendo referenciado também pela Constituição Federal de 1988, com a determinação do prévio licenciamento mediante as atividades de significativo impacto ambiental.

Fundamentado no surgimento dessa norma jurídica, cabe analisar o seu funcionamento administrativo. A norma determina o licenciamento como um ato administrativo caracterizado por fases, nas quais o órgão ambiental, após a análise de todas as exigências previstas, concede a licença ambiental a empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos naturais. As fases determinadas pelo licenciamento são: a Licença Prévia (LP), fase da avaliação da localização e viabilidade do empreendimento, a Licença de Instalação (LI), fase da análise dos projetos de controle ambiental sugeridos na primeira fase, e por último a Licença de Operação (LO), quando se verifica a implantação efetiva do empreendimento, juntamente com as medidas mitigatórias e compensatórias referentes aos impactos previstos.

A audiência pública realizada na fase final da LP quando se aprova a viabilidade ambiental para implantação de empreendimentos ou atividades em dada localização, representa o principal mecanismo de participação nesse processo, apesar de não ser a única forma do cidadão se inteirar de todo o procedimento. Partindo do texto Constitucional de 1988 que

determina o meio ambiente, como um patrimônio público, assim também já previsto na lei 6938/81, é dever, portanto, de todos os cidadãos a proteção de um bem de uso comum a todos, juntamente ao poder público.

Partindo dessas considerações, o presente artigo visa compreender de que maneira a educação ambiental poderia atuar como fator propulsor de uma consciência cidadã nos processos de participação social dos licenciamentos ambientais. E como objetivos específicos: apresentar a trajetória percorrida para a implantação do licenciamento no Brasil, a configuração do licenciamento ambiental enquanto processo administrativo, analisar as possibilidades e os limites da participação nos licenciamentos ambientais e a proposição da educação ambiental como uma alternativa para a potencialização dessa participação.

Para o alcance dos objetivos propostos, utilizou-se o método hipotético-dedutivo, mediante a coleta de dados por meio de pesquisas bibliográfica e documental. O marco teórico foram as obras de Ribeiro & Thomé (2015), que investigou sobre a participação comunitária nos licenciamentos, e Stortti & Barbosa (2022), por abordar em sua pesquisa, a importância da Educação Ambiental Crítica nos licenciamentos ambientais.

Pode-se concluir que, a primeira fase do licenciamento ambiental, é o momento crucial da participação popular durante o processo. Nessa fase preliminar, diante da possibilidade dos impactos ambientais, o licenciador pode exigir a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental (EIA), e estes devem ser discutidos por meio da audiência pública com as comunidades diretamente afetadas pelo empreendimento a ser licenciado.

2 BREVE HISTÓRICO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

A década de 1970, marcou o início de um grande movimento voltado às preocupações ambientais, sobretudo em decorrência dos efeitos da revolução industrial, que mundialmente apontava os efeitos do uso indiscriminado dos recursos naturais. A Conferência de Estocolmo, em 1972, foi sem dúvidas um marco nesse contexto, onde diversas lideranças voltaram seus olhares em uma perspectiva de pensar ações com vistas a proteger ao meio ambiente, bem como garantir uma relação harmônica entre os interesses econômicos e o meio ambiente.

Segundo Ribeiro 2015, no Brasil, até a Conferência de Estocolmo em 1972, as questões ambientais não eram de fato tratadas de maneira unificada e pautada em uma norma específica pela administração pública, tanto federal, quanto estadual. Esse período foi marcado por legislações esparsas federalmente como o Código de Águas de (1934), o Código Florestal (1965) e o Código de Mineração (1967), destacando-se também algumas iniciativas estaduais

com a elaboração de documentos legais e instituições indicando as preocupações regionais com as questões ambientais. Entretanto, nada que se referisse a um instrumento de licenciamento ambiental (Ribeiro, 2015).

Entretanto, após a Conferência de Estocolmo, as lideranças mundiais, bem como a administração pública, se viram imbuídas com a necessidade de formular políticas públicas de meio ambiente sob uma perspectiva mais holística dos recursos naturais. Como sugere Ribeiro 2015, "a busca da implementação dessa política incluía a necessidade de instrumentos de comando e controle, comuns às políticas públicas baseadas em procedimentos autorizativos e penalidades, com marco regulatório próprio" (Ribeiro, 2015 p.02).

Nesse contexto, em 1973, foi criado o órgão de meio ambiente no nível federal a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), pelo decreto n.º 73.030 em outubro de 1973 e em outras instâncias estaduais, com a criação de órgãos ambientais especialmente, São Paulo e Bahia, como primeiros referenciais no Brasil (Ribeiro, 2015).

Ainda na década de 1970, vale também mencionar como registrado por Ribeiro (2015), o surgimento dos Conselhos Estaduais de Proteção Ambiental que, mesmo antes do surgimento de uma norma definitiva, começaram a desenhar modelos para gerir as questões ambientais. Como descrito por Ribeiro (2015), destacavam-se à época, no estado da Bahia o CEPRAM (Conselho Estadual de Proteção Ambiental) 1973, no Rio de Janeiro a FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente) e a CECA (Comissão Estadual de Controle Ambiental) com poderes deliberativos para concessão de autorizações e aplicações e penalidades. Esses modelos de conselho representavam a imperativa necessidade da criação de um órgão da administração pública direta com funções de autorização e aplicação de penas.

Minas Gerais, saiu na frente nesse cenário com a criação da Comissão de Política Ambiental (COPAM) em abril de 1977 com "a criação de um colegiado normativo e deliberativo com a participação da sociedade civil de uma forma mais ampla, ensejando algum tipo de controle social na formulação e na implementação da política pública de meio ambiente" Esse parâmetro acabou se tornando uma referência e adotado em outros estados do Brasil, inspirando a criação do CONAMA (Conselho de Meio Ambiente) em 1981. (Ribeiro, 2015, p.03).

Desta forma, os conselhos estaduais representavam a fusão da participação governamental e de vários outros segmentos da sociedade civil, sendo determinantes para a criação do SISNAMA (Sistema Nacional de Meio Ambiente) e o SISEMA no sistema estadual, que se tornaram a base de um modelo constituído (Ribeiro, 2015).

O efetivo licenciamento no Brasil como norma peremptória, nasce com a criação da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente com a lei n.º 6938 de 31 de agosto de 1981, posteriormente regulamentada pelo decreto n.º 88.351 de julho de 1983 e mais uma vez substituída pelo decreto n.º 99.274, de junho de 1990. Como afirma Ribeiro, 2015"essa legislação foi recepcionada pela Constituição Federal que instituiu a obrigatoriedade do prévio licenciamento para as atividades de significativo impacto ambiental em todo país" (Ribeiro, 2015, p.01).

No próximo bloco do artigo tratar-se-á da natureza jurídica do licenciamento ambiental no Brasil.

2.1 O Licenciamento Ambiental no Brasil

Como salientado por Ribeiro (2015), os modelos nacionais de licenciamento ambiental seguiram o modelo bifásico norte-americano com as denominações de Licença de Instalação e Licença de Funcionamento. Com a implementação da lei n.º 6.9383 de 1981 da Política Nacional do Meio Ambiente, através do decreto n.º 88.351 de 1983, o país passa a adotar o modelo trifásico, sendo ele: a Licença Prévia- LP, a Licença de Instalação- LI, e a Licença de Operação -LO, tal como previsto na legislação mencionada;

> Art. 20. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:
> I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;
> II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado;
> III - Licença de Operação (LO) autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas licenças Prévia e de Instalação. (BRASIL, 1981).

Na atualidade, todos os estados da federação e o distrito federal possuem conselhos estaduais de meio ambiente e órgãos de comando e controle para o licenciamento ambiental, podendo-se observar também sobretudo, após a publicação da Constituição de 1988 a ampliação do modelo para as esferas municipais.

2.2 Aspectos Jurídicos do Licenciamento e da Licença Ambiental

Segundo Farias (2024), o conceito legal de licenciamento foi cunhado pelo inciso I, do

art.º 1, da Resolução n.º 237/97, que assim o define:

> Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras dos recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (Brasil, Resolução nº 237, 1997)

Mais recentemente o art. 2º da Lei Complementar n.º 140 /2011 trouxe o entendimento desse mecanismo como "procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental" (Brasil, Lei Complementar n.º 140, 2011).

Em consonância aos diversos autores que tratam a temática na obra de Farias (2024), o licenciamento ambiental trata-se de um processo administrativo responsável pela gestão ambiental nos âmbitos federal, estadual ou municipal objetivando a qualidade de vida da população por meio do controle prévio de atividades capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente.

Dessa forma, a licença ambiental torna-se, pois, o objetivo final do processo de licenciamento ambiental, podendo ser o definido como conjunto de fases que integram a prática administrativa para concessão de licença ambiental.

Já segundo Sirvinskas(2018), "a licença ambiental pode ser definida como uma outorga concedida pela Administração Pública aos que querem exercer uma atividade potencial ou significativamente poluidora" (Sirvinkas, 2018, p.234).

O conceito legal para licença ambiental também foi cunhado pelo inc. II do art. 1º da mesma resolução n.º 237/97 do CONAMA da seguinte maneira:

> 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 e operar empreendimento ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas (Brasil, Resolução nº237, 1997).

Em síntese, temos que o licenciamento é processo administrativo onde se verificam as condições da concessão para a licença ambiental, e a licença é o direito de exercer a atividade. Com a devida licença, os empreendedores assumem compromissos com a manutenção da qualidade ambiental da área afetada, sobretudo, onde se pretende instalar e operar. (Farias, 2024). Complementando os conceitos de licenciamento e licença ambiental, cumpre-se mencionar também o objetivo, a importância e as fases do licenciamento ambiental.

Reiterando as ideias de Farias (2024), o objetivo principal do licenciamento ambiental torna-se o controle efetivo de atividades potencialmente poluidoras, exercido por um órgão ambiental competente, com vistas a garantir o meio ambiente equilibrado e a qualidade de vida da coletividade.

Quanto à importância do licenciamento ambiental, destaca-se que o mesmo é indispensável para a conciliação das atividades econômicas ao uso adequado dos recursos naturais. E em harmonia aos autores Oliveira, 2005 e Ribeiro, 2015, "o licenciamento ambiental é o principal instrumento de que o Poder Público dispõe para viabilizar a utilização racional dos recursos ambientais, de maneira a atingir a finalidade social priorizada pela Constituição Federal" (Oliveira, 2005; Ribeiro, 2015 *apud* Farias, 2024, p.20).

O licenciamento ambiental é, pois, um mecanismo indispensável na consolidação da Política Nacional do Meio Ambiente. Quanto às fases e procedimentos do licenciamento ambiental, os mesmos são compreendidos em etapas, estudos ambientais, documentações necessárias e prazos a serem cumpridos durante o processo administrativo. As fases do licenciamento determinam se a atividade empreendedora está efetivamente adequada ou não aos padrões de qualidade ambiental determinados pela legislação, entretanto a de se considerar o licenciamento como um único ato administrativo (Farias, 2024).

Conforme menciona Farias (2024), segundo o artigo 19, do decreto n.º 99. 274 de 1990, o processo ocorre em três etapas que devem derivar na licença correspondente ao andamento do processo. Sendo elas, como já mencionado anteriormente, a licença prévia, a licença de instalação e de operação, cabendo a existência de outras licenças em relação a empreendimentos de menor potencial poluidor.

De todas as fases indicadas, destaca-se a relevância da Licença Prévia- LP como uma das fases mais importantes de todo o processo de licenciamento. Ela é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, visando aprovar a sua localização, concepção e atestar a sua viabilidade ambiental, bem como os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases. Sendo essa autorização, decisiva para o andamento das demais fases (Farias, 2024).

Além da definição do levantamento das consequências da implantação e da operação do empreendimento, a licença prévia se faz de caráter singular ao prever que o projeto e seus impactos possam ser discutidos com a comunidade, nos casos em que a legislação determina a realização da audiência pública (Farias, 2024). Esta interlocução pode ajudar a definir novos contornos na atividade licenciada. Os limites dessa participação constituem objeto de interesse que será tecido ao longo do artigo.

Já na segunda fase, chamada de Licença de Instalação- LI será o momento da análise dos projetos de controle ambientais propostos nos estudos ambientais anteriores, bem como as medidas mitigadoras e compensatórias indicadas pelo órgão licenciador ambiental, avaliando a eficácia segundo as previsões da fase anterior. Entretanto, a LI não permite a operação do empreendimento nem mesmo para fins de testes e experimentos (Ribeiro, 2015).

A etapa final é a Licença de Operação -LO que, de acordo com Ribeiro (2015), é comparável ao "habite-se" quando se verifica a implantação de medidas mitigadoras e compensatórias in loco (Ribeiro, 2015 p.12).

Ainda segundo Ribeiro (2015), nessa fase é destacável o papel fiscalizador do órgão ambiental, quanto ao cumprimento de todas as etapas determinadas anteriormente, ou seja, estudos como EIA/RIMA, RCA, PBA ou PCA, entre outras condicionantes estabelecidas. Pode-se exigir também o certificado da L.O e a verificação do empreendimento.

Cabe também referenciar que para o licenciamento se faz necessário a elaboração de Termos de Referência -TR, com as previsões das diversas tipologias do empreendimento e das atividades. Cabendo aqui ao empreendedor a abertura das discussões com as comunidades atingidas, sendo novamente importante a realização das audiências públicas sempre que necessário e em concordância a determinação da legislação (Ribeiro, 2015).

Enfim, cumprem as licenças ambientais enquanto atos jurídicos a viabilidade ambiental (LP), a instalação (LI) e a operação (LO) de empreendimentos e atividades que utilizem os recursos naturais e se constituam risco potencial de poluição e degradação do meio ambiente e seu consequente impacto ambiental.

Na próxima sessão, se estabelece o debate a respeito da importância da participação pública durante o processo do licenciamento ambiental.

3 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A Constituição Federal de 1988, qualificou o meio ambiente como um patrimônio público que passou a ser assegurado e protegido para o uso da coletividade, sendo este patrimônio de uso comum do povo de maneira universal, fato que deriva ser legítimo que o próprio povo também seja guardião do meio ambiente juntamente ao poder público (Assunção, 2018). Visão corroborada por Thomé (2015), ao destacar que,

> a compreensão efetiva da efetividade do Estado Democrático e Socioambiental de

> Direito exige o fortalecimento do princípio da obrigatoriedade de atuação estatal e do princípio democrático, com a participação da sociedade nas questões ambientais, compreendendo ação conjunta do Estado e da coletividade na preservação dos recursos naturais (Thomé, 2015 p.48).

A participação social ganha papel de destaque nessa perspectiva democrática da gestão ambiental, como um compartilhamento de responsabilidades do meio ambiente. Segundo Canter (1977 *apud* Ribeiro *et al*., 2015), tomando como referência a importância popular prevista no NEPA, cabe como objetivos imprescindíveis a participação popular,

> a) informação, educação e compreensão; b) identificação de problemas, necessidades e valores importantes; c) geração de ideias e resolução de problemas, d) reação e retroalimentação sobre as propostas; e) avaliação de alternativas; e f) consenso e resolução de conflitos (Canter, 1977 *apud* Ribeiro et al. 2015 p. 49).

Partindo dos princípios democráticos, o licenciamento ambiental pelo menos em tese deve ser pensado como um mecanismo que possa implementar essa meta de democratização, de garantir a participação dos cidadãos como guardiões do meio ambiente.

Mas, ao que tudo indica, como sugere Moraes (2003), esse ainda é um processo em construção, ao mencionar que muito da reprovação ou aprovação dos instrumentos de gestão ambiental, sejam eles regulamentares ou instrumentais de implementação, estão relacionados ao grau de participação a eles afeitos.

De acordo com Assunção (2017), "o licenciamento ambiental deve assegurar no seu curso a participação popular e o desenvolvimento sustentável na sintonia da Lei n.º 6.938/81, com o art.2º Caput da CF 88, que tem como missão a defesa do meio ambiente para as presentes e futuras gerações" (Assunção, 2018 p.140)

Tendo em vista a equidade e a responsabilidade intergeracional, é que a participação deve principalmente se tornar centro dos processos de licenciamento ambiental, pautando as noções da sustentabilidade e a conciliação das atividades humanas ao desenvolvimento econômico e ao meio ambiente. (Assunção, 2018)

Ainda de acordo com Assunção (2018), o licenciamento ambiental como procedimento administrativo envolve além da administração pública e do empreendedor requerente do ato licenciatório, outros potenciais ou efetivos interessados, aqueles que podem ser atingidos ou afetados pelos resultados das decisões tomadas.

Dessa forma, infere-se que o processo de licenciamento ambiental implica em um processo complexo e de interesses múltiplos, dos quais o resultado deveria ser um equilíbrio de todas as partes em prol do meio ambiente ecologicamente equilibrado para todos.

3.1 GRAUS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Ao cidadão compete o direito de participar do licenciamento ambiental de diversas maneiras, seja por meio de petições, conforme assegura o art. 5º, inciso XXXIV, da CF de 1988, ou pela Lei de Acesso à Informação n.º 12.527/2011, por meio de audiências públicas, bem como, por meio da participação direta com críticas e fiscalização da atividade pública. Salientando-se também, a importância do associativismo como forma robusta de participação da sociedade (Assunção, 2018).

Vejamos abaixo, como pode ocorrer, e os níveis da participação durante o processo de licenciamento ambiental, segundo o trabalho de Assunção (2018),

Graus de participação no processo de licenciamento ambiental

Graus de Participação: (em relação aos itens abaixo, regra geral como se realizam?)	**Atividades: (modo como pode ser viabilizada a ação participativa?)**
Comunicação inicial sobre as etapas do licenciamento	Publicação e acesso aos editais de divulgação do licenciamento
Acesso à informação e aos dados do projeto	Disponibilização e acesso aos EIA/RIMA
Requerimentos Iniciais	Requerimento de audiência pública e de dados complementares
Consulta facultativa	Realização de reuniões e/ou audiências públicas
Consulta obrigatória	Realização de audiências públicas
Elaboração/recomendação	Apresentação de requerimentos, pareceres e sugestões e incorporação no parecer/decisão
Participação na decisão (LP, LI, LO)	Análise e deliberação do processo no Conselho de Meio Ambiente nas etapas de decisão (LP, LI, LO)
Acompanhamento e controle do cumprimento das obrigações	Implementação de "auditoria ambiental" e/ou "fiscalização/ monitoramento popular"

Fonte: Assunção, 2018 adaptado de Moraes (2003, p.114)

Ao que tudo indica, todo o processo de licenciamento deve ocorrer pautado em ampla publicidade. Entretanto, a etapa que mais parece garantir uma participação direta da população, aparece com a exigência das audiências públicas, que podem ser facultativas ou não. Por norma, a mesma deve ocorrer principalmente quando os empreendimentos a serem licenciados demandarem a elaboração de estudos de impactos ambientais que devem ser apresentados e discutidos principalmente com as comunidades atingidas (Assunção, 2018).

Assunção salienta ser o momento da audiência pública é de grande importância para a interconexão de informações entre o poder público, o requerente e sobretudo para a população,

> as audiências públicas são canais de participação direta do povo nos planos administrativos e legislativos em todos os níveis governamentais aberto aos cidadãos individualmente considerados ou organizações em associações, pelas quais exercem os direitos de informação e de manifestação e de tendências, de preferências e opções populares, a respeito de assuntos determinados com vistas a informar e orientar os órgãos públicos na tomada de decisões políticas e administrativas vinculadas ou não aos seus resultados (Assunção, 2017, p. 145)

Claro está que o instrumento da participação se configura de extrema importância para a tomada de decisões políticas e nas decisões administrativas ou legislativas com a preponderância do maior número de contribuições possíveis. Entretanto, segundo o modelo do ordenamento jurídico brasileiro, essa participação efetiva, com impacto nas tomadas de decisões, ainda se encontra muito distante dos ideais democráticos de compartilhamento efetivo de responsabilidades sobre o meio ambiente.

Como trata Assunção (2018), as audiências públicas foram instituídas no Brasil com a instalação da Assembleia Constituinte Congressual em março de 1987, por meio do Art. 24, do Regimento Interno da Constituinte. Na oportunidade, o legislador autorizou a realização das audiências públicas nas subcomissões temáticas.

A partir de então como elenca Assunção (2018), diversas leis criadas no âmbito federal com vistas e o uso das mesmas conforme os interesses difusos;

> Direitos ligados à defesa do meio ambiente: Lei n. 6.938/81; Resolução CONAMA n. 006/86; Resolução CONAMA n. 009/87; Resolução CONAMA n. 237/97 (audiências públicas como etapa do procedimento de licenciamento ambiental para discussão do EIA/RIMA); Decreto n. 5.591/2005 que regulamentou a Lei n. 11.105/2005 (audiências públicas no âmbito da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio); Direitos ligados à ordem urbanística: Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001; Resolução n. 25 do Conselho das Cidades; Resolução CONAMA n. 369/2006); Direitos ligados ao interesse público: Lei n. 8.666/93 (licitações e contratos administrativos); Lei n. 9.784/99 (processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal); Direitos ligados aos usuários de serviços públicos: Lei n. 9.427/96 (energia elétrica); Lei n. 9.478/97 (petróleo) (Assunção, 2018, p.146).

Apesar da garantia da participação por meio das audiências públicas como previsto nas legislações específicas e nos processos cabíveis, considera-se a existência de um grande entrave na participação durante as audiências públicas do licenciamento ambiental pelo fato da mesma não possibilitar a eficácia vinculatória absoluta, não tendo, portanto, caráter de poder decisório (Assunção, 2018).

Trata-se nesse caso de uma discussão consultiva com uma eficácia vinculatória relativa. As devidas considerações da população devem ser levadas em conta e sistematizadas em uma

ata pública, que deve ser anexada aos processos referentes ao licenciamento, e encaminhada para o parecer final quanto à operação do projeto (Assunção, 2018).

Mesmo sendo a audiência pública um instrumento de participação social indispensável ao licenciamento ambiental, nem sempre a mesma é caracterizada como obrigatória. Mas, havendo o requerimento do Ministério Público, entidades civis e ou grupos de cinquenta, ou mais cidadãos, a mesma deve ocorrer e na inexistência da sua realização, a licença pode não ser concedida (Ribeiro; Thomé, 2015).

Dessa maneira, como sugerem Ribeiro e Thomé (2015), "o ordenamento jurídico do Brasil é por vez, muito tímido ao positivar instrumentos de informação e participação relacionados à avaliação de impactos do meio ambiente" (Ribeiro; Thomé, 2015, p.56). O sistema de licenciamento ainda carece de amplo acesso às informações, demandando mecanismos para estabelecer a interlocução efetiva e significativa entre a sociedade e a proteção do meio ambiente.

Considerando os fatos apresentados pelos autores mencionados, percebe-se o grande distanciamento da participação popular nos processos de avaliação dos impactos ambientais, sobretudo como uma forma imperativa de conferir legitimidade às decisões do administrador público. Nesse sentido que se deve considerar não apenas os mecanismos legais da participação ligadas às audiências públicas ambientais, mas também, a proposição da construção de uma consciência cidadã ambiental, que impulsione os cidadãos a galgar seu lugar de maneira mais assertiva e qualificada.

Nessa direção acrescenta Canter (1977 *apud* Ribeiro e Thomé, 2015), ao prever como o objetivo primário da participação popular, a educação cidadã sobre impacto ambiental, a participação como uma prática da democracia, além da importância dos aspectos da informação. Assim a participação deve,

> guardar relação com a educação dos cidadãos sobre o que é impacto ambiental e a importância da participação cidadã para a prática da democracia, além da divulgação de informações sobre o andamento do estudo e resultados, bem como dados sobre possíveis impactos ambientais (Canter 1977 *apud* Ribeiro e Thomé, 2015, p. 49).

Partindo da importância da educação dos cidadãos como um fator preponderante para a participação mais efetiva dos cidadãos na defesa do meio ambiente, cabe investigar e propor sobretudo por meio da educação ambiental alternativas que possam viabilizar a construção dessa consciência cidadã ambiental.

4 OS PROJETOS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL DOS NEGÓCIOS LICENCIADOS

A participação pública nos processos de licenciamento ambiental, é um agir democrático que, sobretudo, confere valores à própria democracia. O tratado da Declaração Rio 92, exprime que a participação pública e o acesso às informações de caráter ambiental, deve ser preconizado. A Convenção de Aarhus ocorrida em 1998, tratou de determinar o acesso à informação, a participação em decisões de licenciamento ambiental pela comunidade, e a importância do acesso à justiça em matéria ambiental. Inclusive delineou a listagem de projetos avaliáveis pelo público (Sánchez, 2013).

Stortti e Barbosa (2022), investigaram sobre os consensos ou embates acerca da educação ambiental no licenciamento ambiental no Brasil, a partir da análise dos trabalhos apresentados no Encontro Pesquisa em Educação (EPEA), entre os anos de 2001 e 2019. Segundo os pesquisadores, o EPEA conta com o acúmulo de pesquisas, debates e análises de diversos pesquisadores referência na área de Educação Ambiental, a mais de duas décadas.

Em suas investigações, constataram, que existe uma hegemonia em considerar ser de grande importância a Educação Ambiental Crítica, na perspectiva do ensino formal e informal de acesso à informação para a participação. Considerada a mais promissora para a conscientização cidadã e formação para a atuação na gestão ambiental coletiva. Apesar de existir tal consenso em considerar como de grande importância a Educação Ambiental Crítica, Stortti e Barbosa (2022), puderam constatar que, o interesse de governantes, associado à dos empresários, tem afetado negativamente as populações locais em empreendimentos que obtiveram o licenciamento ambiental (Stortti; Barbosa, 2022),

A dicotomia entre teoria e prática continua presente na realidade brasileira, e as comunidades, diante dos conflitos de interesse nos licenciamentos ambientais, têm enfrentado dificuldades de acesso a uma participação qualificada, que lhe é garantida legalmente. Outro agravante observado por Stortti & Barbosa (2022), é que a grande maioria dos projetos de Educação Ambiental dos negócios, são usados simplesmente para cumprir a exigência do licenciamento ambiental (Stortti; Barbosa, 2022, p. 162).

Faria e Pinto (2014), explicam que o Programa de Educação Ambiental (PEA), segundo o IBAMA, deve ser elaborado com base em resultados de um diagnóstico socioambiental participativo. O diagnóstico a ser feito, deve partir do acolhimento, da identificação dos grupos sociais e de maior vulnerabilidade, e a partir de então, a Educação Ambiental passa a ter a finalidade de auxiliar a comunidade na conscientização. Dentro desses aspectos, sua utilidade está em capacitar e preparar os indivíduos da comunidade a agirem de forma autônoma,

enquanto, são munidos de conhecimentos dos seus direitos e garantias consagradas nos dispositivos legais.

A Educação Ambiental torna, nesse contexto, uma ferramenta de resolução de conflitos, e, ao mesmo tempo, um instrumento para a mitigação dos efeitos negativos dos processos econômicos dos empreendimentos licenciados, tanto no meio ambiente, quanto na qualidade ambiental da comunidade afetada. Afinal, é por meio do conhecimento que as comunidades poderão identificar os impactos e garantir um processo comunicativo justo. Logo, os indivíduos das comunidades, são os atores sociais fundamentais para que a gestão ambiental ocorra conforme prevista na Constituição Federal de 1988, mais precisamente no Art. 225 (Faria; Pinto, 2014).

Sánchez (2016), relembra que a avaliação da viabilidade dos projetos empresariais, passíveis de afetar, degradar ou consumir recursos do meio ambiente, para a emissão de licença ambiental, é necessária a participação e avaliação pelo coletivo, que é a comunidade direta ou indiretamente afetada. O direito coletivo ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações, implica que, a comunidade possa apreciar e avaliar os projetos dos negócios, sendo também, de sua obrigação, a manutenção da qualidade ambiental intergeracional.

A Educação Ambiental nos licenciamentos, propicia, ainda, a intervenção, na prática, na construção de valores e condutas. Estimula a reflexão crítica do que já temos feito, e abre o caminho para novas possibilidades de criação de técnicas que propiciem a transformação para a preservação da natureza. Com o foco central na ação, a Educação Ambiental, diante da exigência legal da efetividade das condicionantes, torna-se um instrumento de colaboração, fiscalização e no monitoramento dos acordos pactuados nos empreendimentos privados, junto ao Setor Público. Para tanto, o exercício do seu papel democrático é vital para que as políticas públicas sejam construídas com coerência teórica e prática, materializando, assim, os usos de seus instrumentos, que estão nos códigos legais (Faria; Pinto, 2014).

Apesar de sua importância, constata-se que, a Educação Ambiental Crítica a ser fomentada na prática nos processos de licenciamento ambiental, não tem contribuído para que as comunidades possam ter a plena consciência de seus direitos. Logo, existe uma carência de projetos sólidos em Educação Ambiental para participação consciente nos processos de licenciamento ambiental, para promover o empoderamento das comunidades em seus ideais de salvaguardar os bens ambientais.

5 EDUCAÇÃO AMBIENTAL CRÍTICA PARA AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Sánchez (2013), relembra que os modos de participação pública com representatividade, são aqueles realizados através das eleições, nos plebiscitos, referendos e conselhos. Em relação à participação de maneira autônoma, os cidadãos podem exercer os seus direitos voluntariamente, por meio de atos públicos, passeatas, abaixo-assinados, lobby[1], campanhas de mídia, e petições, entre outros meios. Já a participação provocada, ou seja, sob convite, pode ser estimulada mediante consulta pública, planejamento participativo e mediação, e estes meios exigem, todavia, exposição, registro e debate de opiniões.

Sobre a consulta pública, Sánchez (2013) destaca que, essa traz alguns receios em sua efetividade. Ocorre que, pode haver um prolongamento nos trâmites da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), e que diante disso, as decisões passem a se tornar menos técnica, e mais política, ou até mesmo, que os projetos não encontrem aceitação popular. Conforme exposto nos capítulos anteriores, para fins de licenciamento ambiental, os instrumentos de consulta pública são realizados mediante audiência pública, reunião pública e pesquisa de opinião. No presente estudo, tratou-se primordialmente do instrumento da audiência pública, por ser o mais utilizado nos processos de licenciamento ambiental no território brasileiro.

Sánchez (2013), explica que os instrumentos de participação supramencionados, requerem uma ampla gama de conhecimentos sobre seus usos, sensibilização para a participação, e conscientização. Essas ações dependem de uma Educação Ambiental Crítica, que essencialmente implica, numa maior participação pela reflexão, dada a previsibilidade dos impactos presentes e futuros dos empreendimentos a serem licenciados. Duarte; Ferreira; Sánchez (2016), enfatizam que, apesar das audiências públicas serem o principal mecanismo de participação em processos de licenciamento, as mesmas recebem críticas sobre a sua baixa capacidade de influenciar nas decisões.

Destarte, na avaliação de 25 audiências públicas do setor de cana-de-açúcar em São Paulo, pelos pesquisadores, Duarte; Ferreira; Sánchez (2016) constataram que, o que se tem produzido majoritariamente nas atas das audiências públicas para os licenciamentos ambientais, é um contrassenso em relação aos temas destacados na literatura. As abordagens debatidas nas atas, se assentaram sobre as temáticas: geração de emprego, renda e reputação da empresa. Essas foram as avaliações que tiveram, em sua grande maioria, pontos positivos. Nesse sentido,

[1] Atividade de pressão de um grupo organizado (de interesse, de propaganda, etc.) sobre políticos e poderes públicos, que visa exercer sobre este, qualquer influência ao seu alcance, mas sem buscar o controle formal do governo; campanha, lobismo.

os temas mais relevantes não foram assinalados. Portanto, os impactos ambientais da expansão dos empreendimentos de cana-de-açúcar não foram levados em consideração nas audiências.

Diante dessa constatação, compreende-se a ausência de uma Educação Ambiental crítica por parte da população, haja vista que, os assuntos mais avaliados foram essencialmente pautados na esteira do setor econômico, em detrimento dos impactos ambientais dos empreendimentos. Logo, o que vem sendo apreciado pela população acerca da análise técnica-científica dos impactos socioambientais dos negócios de cana-de-açúcar, demonstram uma ausência de conhecimento das medidas mitigatórias e compensatórias para a proteção da qualidade ambiental comunitária (Duarte; Ferreira; Sánchez, 2016).

Duarte; Ferreira; Sánchez (2016), evidenciaram que, dos 62 participantes, a maioria dos que fizeram uso da palavra, foram os cidadãos locais onde os empreendimentos seriam instalados, seguidos da participação de representantes do Poder Executivo e de entidades da sociedade civil. Em relação às falas, chegaram em termos percentuais dos quais, "50,9% foram afirmações/comentários, 15,2% ressaltaram aspectos positivos do projeto/empresa, 11,2% apresentaram questionamentos, 9,4% destacaram aspectos negativos, 5,4% apresentaram sugestões, 6,5% foram de endosso ao projeto e 1,4% de oposição" (Duarte; Ferreira; Sánchez, 2016, p. 1075).

Os questionamentos, aspectos negativos, sugestões e oposição juntos, somaram 19,1%, ou seja, menos de 20% dos participantes estavam preocupados com os impactos ambientais ao meio ambiente e nas comunidades em relação às atividades dos negócios do setor sucroenergético. Esses dados, revelam que, as medidas de mitigação e as compensações não foram os temas prioritariamente evidenciados, tratados ou delineados nas audiências (Duarte; Ferreira; Sánchez, 2016)

Houve uma preocupação econômica, em sua grande maioria, sem maiores fundamentos técnicos-científicos, porquanto, sem as previsibilidades de salvaguardar os direitos à qualidade ambiental. Assim sendo, a avaliação tardia no processo de licenciamento pela comunidade para informar e ouvir o público nas audiências, demonstram uma deficiência expressa na própria qualidade da Educação Ambiental. Esse déficit formativo, largamente, tende a manter os agravos ao meio ambiente, e a perpetuar a socialização das externalidades dos negócios das comunidades locais (Duarte; Ferreira; Sánchez, 2016).

Em suma, Ribeiro e Thomé (2015), inferem que a previsão da participação democrática, nos moldes atuais da legislação brasileira, não garante a atuação efetiva dos indivíduos. Na ótica dos pesquisadores, é ínfima a participação e larga a disparidade entre os interesses econômicos em detrimento dos anseios ambientais, quando se avalia apenas oportunizar a

sociedade civil a participação formal em audiência pública, convocada nos estágios finais do processo de licenciamento ambiental.

O público interessado deve permear todo o processo administrativo. Porém, a experiência brasileira, na prática, tem demonstrado uma ineficiência, haja vista, não permitir sequer a convocação destes na fase do processo de Avaliação dos Impactos Ambientais (AIA). Os atos do processo de AIA são essenciais para que a sociedade civil interessada possa participar da decisão ambiental final com maior conhecimento sobre os impactos dos empreendimentos, e as medidas mitigatórias e compensatórias (Ribeiro; Thomé, 2015).

Outro agravante, é que não existem critérios objetivos para a investigação dos impactos ambientais. A ausência de aspectos positivos e negativos dos empreendimentos, podem, desse modo, serem ocultados. A obtenção desses dados, tornaria a participação pública durante todas as fases do projeto a partir dos respectivos estudos de AIA, essencialmente democráticos. O empreendedor deveria também propor mais de uma alternativa viável para a implantação do projeto. Assim, decorrente desses impasses, a audiência pública para os licenciamentos ambientais, tem se tornado palco de barganha de interesses econômicos, em detrimento da preservação do meio ambiente (Ribeiro; Thomé, 2015).

Portanto, o modelo atual de participação pública por audiências públicas nos licenciamentos ambientais do Brasil, carece de uma atualização que considere a participação pública na avaliação de impactos ambientais (AIA). Sobretudo, considera-se que, a presente estrutura, não atende a complexidade que permeia os intuitos protetivos da qualidade ambiental.

Sem o poder da comunidade local interessada de influenciar nas decisões, não existe participação popular democrática, já que na democracia participativa, o poder é aquele que emana do povo e a proteção ambiental se faz pela coletividade. Logo, uma Educação Ambiental para atingir os objetivos participativos e democráticos para a tutela ambiental, implica não somente uma participação nas audiências públicas, mas também, uma ordeira revisão e reestruturação política e regimental dos processos de licenciamento ambiental no Brasil.

CONCLUSÃO

Nesse ínterim, evidenciou-se que os projetos de Educação Ambiental dos empreendimentos licenciados, apesar de serem uma das medidas compensatórias, não passam de uma mera formalidade administrativa, sem uma efetividade, na prática. Inferiu-se que, a Educação Ambiental Crítica foi considerada a mais adequada para a participação em defesa da qualidade ambiental. Porém, constatou-se que, o viés econômico nas audiências é que obteve

maior destaque. Demonstrando assim que, a Educação Ambiental Crítica para o fomento da análise acerca das medidas mitigatórias e compensatórias, ainda não é uma realidade nas audiências públicas para o licenciamento dos empreendimentos sucroenergéticos.

Inferiu-se que, o ordenamento jurídico brasileiro precisa avançar para que o sistema de licenciamento ambiental produza melhorias no acesso às informações, objetivando estabelecer uma interlocução efetiva entre a sociedade e a proteção do meio ambiente nas audiências públicas. Outro ponto, é uma crítica à forma imperativa de conferir legitimidade às decisões do administrador público, contrapondo as proposições da construção cidadã ambiental nas audiências públicas. Ademais, não resta dúvida que, o interesse de governantes, conciliados com o dos empresários, tem afetado negativamente as populações locais dos empreendimentos que obtiveram licenciamento ambiental.

Por fim, a dicotomia entre a teoria e a prática puderam ser comprovadas na análise dos trabalhos apresentados no Encontro Pesquisa em Educação (EPEA), entre os anos de 2001 e 2019, ao evidenciar que, os projetos de Educação Ambiental dos empreendimentos são ineficazes. A baixa capacidade das audiências públicas de influenciar nas decisões dos licenciamentos, somadas ao resultado das 25 atas avaliadas do setor sucroenergético, constatam uma lamentável realidade. Os objetivos comunitários ainda são estritamente econômicos, sem o amadurecimento do que de fato é direito e dever da população na proteção do meio ambiente.

Em suma, a avaliação tardia no processo de licenciamento pela comunidade, para informar e ouvir o público nas audiências públicas, é outro déficit desse instrumento. Além de, dar margem para a perda da qualidade da Educação Ambiental, essa lacuna acaba por manter ou agravar os prejuízos ao meio ambiente. A ineficiência no processo administrativo adstrito, ainda é encontrada na ausência de convocação dos interessados para a fase do processo de Avaliação dos Impactos Ambientais (AIA), e da proposição de mais de uma alternativa pelos empresários em relação às medidas passíveis de serem adotadas. Logo, o acesso à AIA, é essencial para que a sociedade, possa participar da decisão ambiental final com maior conhecimento dos impactos, e das medidas mitigatórias e compensatórias dos empreendimentos.

Diante do exposto, concluiu-se que, a atual PNMA, pela Lei n° 6.938/81, trouxe como um dos seus instrumentos de participação democrática, as audiências públicas dentro do processo de concessão do licenciamento ambiental dos negócios que se enquadram nas regras estabelecidas. Esse mecanismo, por sua vez, exige a formação comunitária mediante uma Educação Ambiental crítica, com plenas informações das medidas mitigatórias e compensatórias a serem realizadas pelo empreendimento licenciado. Portanto, as ações

democráticas, nessa ótica, perpassam o princípio da informação e da participação. A sua efetividade requer, outrora, uma ordeira revisão e reestruturação política e regimental dos processos de licenciamento ambiental no Brasil. Sendo estes, imprescindíveis para que, a qualidade ambiental da comunidade e do seu entorno, possam ser salvaguardadas para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

ASSUNÇÃO, Linara Oeiras**,** O licenciamento ambiental e as possibilidades de participação popular. REDES- **Revista Eletrônica Direito e Sociedade.** Canoas, v.6, n.2, 2018. Disponível em:https://observalei.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2021/05/O-licenciamentoambiental-brasileiro-e-as-possibilidades-de-participacao-popular. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. **Lei nº 6938 da Política Nacional de Meio Ambiente**. 1981. Brasília, DF, 1981.

BRASIL, **Lei de Acesso à Informação nº 12.527**. Brasília, DF, 2011.

BRASIL, **Resolução nº237**. Brasília. DF, 1997.

CANTER, Larry W. **Enviromental Impact Assessment**. New York, USA:Mc-Graw-Hill Book Company, 1977.

DUARTE, Carla Grigoletto; FERREIRA, Victória Helena. SÁNCHEZ, Luis Enrique. Analisando audiências públicas no licenciamento ambiental: quem são e o que dizem os participantes sobre projetos de usinas de cana-de-açúcar. São Paulo: **Revista Saúde e Sociedade**. v.25, n.4, p.1075-1094, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-12902016151668 . Acesso em: 24 abr. 2024.

FARIA, Jeniffer de Souza; PINTO, Vicente Paulo dos Santos. Educação ambiental no licenciamento ambiental: reflexões teóricas e metodológicas pertinentes. **Revista Educação Ambiental em Ação**, n. 50, 2014. Disponível em: http://www.revistaea.org/artigo.php?idartigo=1891. Acesso em: 01 maio. 2024.

FARIAS, Talden. **Direito Ambiental Econômico:** Instrumentos Econômicos de Política Ambiental. Andradina: Meraki, 2021.

MORAES, Raimundo de Jesus Coelho de. **Participação política e gestão ambiental**: análise dos processos de licenciamento ambiental das empresas de caulim no nordeste do Estado do Pará- 1990/1996. Belém: Paka-Tatu,2003.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. **Licenciamento Ambiental: Herói, Vilão ou Vitima**: Cap. 1. Belo Horizonte: ARRAES, 2015.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira; THOMÉ, Romeu. A Participação Comunitária na Análise da Avaliação de Impacto Ambiental como Mecanismo Democrático de Garantia dos Direitos Socioambientais. CONPEDI: ***Law review***, v. 1, n. 11, 2015. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3431. Acesso em: 24 abr. 2024.

ROCHA, Anacélia Santos *et al*. **O dom da produção acadêmica**: manual de normalização e metodologia da pesquisa. 3º ed. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, 2024.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental:** conceitos e métodos. 2. ed. rev. ampl., São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

STORTTI, Marcelo Aranda; BARBOSA, André. . Educação Ambiental e licenciamento ambiental, consenso ou embate? Análise a partir dos trabalhos do EPEA. **Revista Brasileira de Educação Ambiental (RevBEA)**, v. 17, n. 4, p. 145–165, 2022. Disponível em: https://periodicos.unifesp.br/index.php/revbea/article/view/12217 . Acesso em: 1 maio. 2024.