



## O licenciamento ambiental e a participação popular

Erick Rennan da Silva Bezerra<sup>1</sup>, Erika Araújo da Cunha Pegado<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>Graduando em Gestão Ambiental – IFRN. e-mail: bezerra.erick@gmail.com

<sup>2</sup>Doutoranda em Recursos Naturais - IFRN . e-mail: erika.pegado@ifrn.edu.br

**Resumo:** Diante do crescente e acelerado desenvolvimento humano e das suas consequências ao meio ambiente, nas últimas décadas, diversos mecanismos de controle dos impactos negativos que atividades decorrentes deste desenvolvimento acarretam aos ecossistemas vem sendo criadas, dentre os quais se encontra o licenciamento ambiental. Dentro do licenciamento ambiental a participação popular se faz necessário o envolvimento dos cidadãos das áreas impactadas nos estudos ambientais como forma de legitimar os mesmos, possibilitando meios de diminuição dos impactos ambientais, destarte, este trabalho, fundamentando-se em pesquisas bibliográficas e nas legislações vigentes, visará expor os conceitos e objetivos do licenciamento ambiental e da participação popular e sua correlação. Para propiciar a participação dos indivíduos muitas vezes se faz necessário que o Poder Público se faça presente, obrigando por meio de mecanismos legais, os empreendimentos a inserir nos estudos ambientais as contribuições dos cidadãos interessados. Concluindo que para a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presente e vindoura, se faz necessário a conscientização das comunidades sobre o direito da participação e a garantia do envolvimento dessas comunidades na tutela do meio ambiente, por meio de instrumentos assegurados pela legislação ambiental em vigor.

**Palavras-chave:** desenvolvimento, licenciamento ambiental, meio ambiente, participação

### 1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos as mais diversas dimensões humanas tem-se se preocupado com as questões ambientais, consciência decorrente das interferências negativas que algumas atividades antropogênicas causam ao meio ambiente. Junto com essa crescente conscientização, conceitos de desenvolvimento foram refeitos adequando-se a uma nova proposta de relacionamento entre o homem e a natureza.

Entre esses conceitos, àquele que mais se expandiu foi o do desenvolvimento sustentável entendido como desenvolvimento que alia o progresso das técnicas humanas e a proteção ambiental, garantindo que as presentes e futuras gerações tenham condições de suprirem as suas necessidades.

O licenciamento ambiental e os seus respectivos mecanismos de controle, possuem a capacidade de favorecer a união desses aspectos do desenvolvimento humano e suas consequências, com a responsabilidade ambiental necessária para a manutenção dos ecossistemas terrestres. Dentro do licenciamento ambiental a participação popular se faz preponderante como forma de melhor tratar as questões ambientais (Rio de Janeiro, 1992).

O licenciamento ambiental, de caráter administrativo, encontra respaldo na própria Constituição Federal de 1988 em seu capítulo 225, §1 inciso IV, que estabelece a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente.

Diante disso a Constituição de 1988 traz em seu artigo 225, entre outros princípios, o princípio da participação popular, fornecendo a coletividade o direito de resguardar o meio ambiente. O que assegura que não é dever somente do Poder Público a tutela do meio ambiente, mas que é fundamental a cooperação da coletividade para que essa tarefa se torne eficientemente executada (MACHADO, 2005).



Para a implementação desse novo desenvolvimento é indispensável o conhecimento por parte da população desse novo relacionamento com o meio ambiente, como forma de garantir a perpetuação desse conceito de desenvolvimento.

O presente artigo terá como finalidade analisar a importância, objetivos e finalidades da participação popular no licenciamento ambiental, abordando os conceitos mais significativos desse instrumento de proteção ambiental, sem a pretensão de exaurir o assunto em voga.

## **2. MATERIAL E MÉTODOS**

A execução deste trabalho foi realizada por meio de levantamentos bibliográficos e análises de periódicos, publicações, livros de referências e legislação vigente relacionado ao tema, além da investigação de estudos ambientais. De acordo com Gil (1999) essa pesquisa desenvolvida a partir de material já escrito, sejam livros, artigos científicos ou documentos legais, pode ser considerada como bibliográfica e documental.

## **3. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A atual constituição brasileira, diferentemente das anteriores, dedica um capítulo inteiro ao tema ambiental, abordando em um único artigo o tema do desenvolvimento sustentável além de outros princípios da área do meio ambiente e do direito, como pode ser visto abaixo:

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.

Para que todos realmente tenham assegurados o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado o artigo estabelece em um dos incisos do § 1 que para empreendimentos potencialmente causadores de significativo impacto ambiental se exigirá o estudo prévio de impacto ambiental, dando-se publicidade a tal estudo:

IV - 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.

Na mesma linha, a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n° 237 de 1997 define, com o objetivo de garantir a proteção ao meio ambiente nas atividades de desenvolvimento humano, exige de empreendimentos que sejam considerados potencialmente poluidores do meio ambiente que obtenham a autorização de localização, instalação, ampliação e operação, concedidas por meio das licenças ambientais. Licenças estas, abrangidas no processo do licenciamento ambiental.

A citada resolução conceitua o licenciamento ambiental como um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (BRASIL, 1997).

Com isso o licenciamento assume uma postura preventiva em relação à utilização dos recursos naturais, estipulando nas licenças ambientais os limites de uso, gozo, promoção e proteção do meio ambiente (MORAES, 2002). Nessa abordagem preventiva se tem a possibilidade de estimar a magnitude do impacto e os seus possíveis graus de interferência, objetivando, no tocante aos impactos ambientais, diminuir ou eliminar os impactos considerados negativos e maximizar os impactos positivos.

Dessa forma o poder público, utiliza do licenciamento ambiental como instrumento indispensável para o exercício de controle das atividades humanas causadoras de significativos impactos ambientais aliando o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico (MILARÉ, 2005).



Ficou estabelecido de maneira detalhada no Decreto nº 99.274/90 às etapas principais que o processo de licenciamento ambiental deve seguir, afirmando, em seu artigo 19º, que o Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de 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; e

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.

Para Sánchez (2006) existe uma lógica na sequência das licenças, a licença prévia é solicitada quando o projeto do empreendimento está sendo preparado, onde nesse caso algumas modificações podem ser feitas a pedido do órgão dispensador da licença. Após a concessão da licença prévia, a licença de instalação é solicitada, onde o empreendedor deverá atender às circunstâncias estipulada na licença prévia. Por fim, o órgão ambiental concede ao empreendedor a licença de operação, após conclusão da obra e se está em condições de operar, mas é necessário que as condições estabelecidas na licença de instalação tenham sido respeitadas.

A resolução nº 237 de 1997 do CONAMA afirma que a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de qualquer atividade potencialmente poluidora e de empreendimentos capazes de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente (BRASIL, 1997). Dependendo do licenciamento a ser realizado o órgão ambiental poderá definir a participação dos cidadãos interessados no processo de execução do estudo ambiental e nas subsequentes etapas do licenciamento.

A Declaração do Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de 1992 afirma em seu Princípio 10 que:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações 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. (Rio de Janeiro, 1992).

Em outras palavras, a Declaração do Rio assevera que o poder público deverá fornecer mecanismos que assegurem as comunidades e aos demais cidadãos interessados, meios de tomarem conhecimento de informações relativas a atividades impactantes ao meio ambiente que interferem direta ou indiretamente em seu cotidiano, oportunizando condições necessárias para a participação desses indivíduos nos espaços de tomada de decisão.

Segundo Milaré (2005), a participação da parcela da população interessada e de outros organismos de expressão social, conscientes de sua responsabilidade da tutela ambiental contribuem para a proteção e a melhoria do meio ambiente que é patrimônio e direito de todos.

Um dos pilares que legitimam a democracia é participação dos indivíduos e das comunidades nos processos decisórios, para que os cidadãos se tornem sujeitos das mudanças necessárias na sociedade como meio de alcançarem e defenderem os seus direitos, entre eles o direito a meio ambiente equilibrado.

Dessa forma, a participação popular nas questões ambientais deve ser incentivada como meio de fortalecimento da democracia, favorecendo a equidade e a justiça possuindo entre outras funções a de:

- Aprimorar decisões com potencial de causar impactos em comunidades ou no meio ambiente;



- possibilitar aos cidadãos a oportunidade de expressar-se e de serem ouvidos;
- possibilitar aos cidadãos a oportunidade de influenciar os resultados;
- avaliar a aceitação pública de um projeto e acrescentar medidas mitigadoras;
- desarmar a oposição da comunidade ao projeto;
- legitimar o processo de decisão;
- atender requisitos legais de participação pública;
- desenvolver mecanismos de comunicação em duas vias entre o proponente do projeto e os cidadãos; identificar as preocupações e os valores do público; fornecer aos cidadãos informações sobre o projeto; informar os responsáveis pela decisão sobre alternativas e impacto do projeto. (ORTOLANO, 1997, p. 403 apud SÁNCHEZ, 2006, p. 412).

De acordo com Séguin (2002) a garantia da participação não é um favor da administração pública, mas um direito individual subjetivo e, como tal deve ser assegurado pelo Estado, e que sem participação dos cidadãos não há autêntica democracia. A participação um direito intrínseco do cidadão em um estado democrático, pois garante que os cidadãos se tornem conhecedores e construtores da realidade que os envolvem, atuando consciente e ativamente nos processos concernentes ao seu desenvolvimento individual e comunitário.

Apesar da importância da participação popular, não são todos os estudos ambientais que permitem a participação ativa dos cidadãos interessados, por lei só os Estudos de Impactos Ambientais, são obrigados a envolverem no desenvolvimento do projeto deste estudo ambiental os possíveis populares que venham a sofrer algum impacto decorrente da instalação do empreendimento.

Segundo Almeida (2006) as audiências públicas possibilitam um espaço privilegiado, onde os cidadãos podem exercer influência direta nas decisões relativas à ocupação e transformação do espaço urbano. Dentro do processo do licenciamento ambiental, um dos meios mais eficazes da participação popular é por intermédio da realização de audiências públicas, no caso do Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto de Meio Ambiente (EIA/RIMA), exigido para empreendimentos de elevado impacto, dentro dos parâmetros legais.

Nas audiências públicas, os envolvidos têm a possibilidade de tomar conhecimento do projeto a ser executado pelo empreendedor, e que causará significativo impacto ambiental, questionando as etapas do projeto e sugerindo novas formas de lidar com a região impactada. Os cidadãos, que residem em áreas mais próximas ao empreendimento e que serão diretamente afetados, contribuem de maneira significativa nas audiências públicas por possuírem um olhar diferenciado daquele que geralmente é utilizado pelos técnicos elaboradores dos projetos.

O processo da execução da audiência pública é regulamentado pela resolução CONAMA 009/87, onde estabelece, entre outros aportes, que a audiência pública pode ser convocada pelo órgão ambiental, quando o mesmo julgar necessário, por solicitação de entidade civil e do Ministério Público e a pedido de 50 ou mais cidadãos e que o evento deverá ocorrer em local acessível aos interessados.

Outro meio de se propiciar a participação popular no licenciamento ambiental é pelo o direito à informação, onde cada indivíduo deverá ter acesso adequado às informações referentes ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas (RIO, 1992). Direito esse que é garantido pela lei nº 10.650 de 2003, em seu art. 2º, que entidades ligadas ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) ficam obrigadas a permitir o acesso público aos seus documentos.

Nesse mesmo artigo em seus parágrafos 1º e 2º, assegura que qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações, assegurando-se o sigilo comercial, industrial, financeiro ou qualquer outro sigilo protegido por lei (BRASIL, 2003). Portanto qualquer pessoa que tenha interesse em conhecer informações que possam lhe dizer respeito ou não na área ambiental poderá solicitar ao órgão, responsável em recolher e arquivar estas informações, o acesso a tais estudos.

É interessante ressaltar que a promulgação dessa lei veio alicerçar um entendimento lógico, pois o meio ambiente é bem de todos e as informações referentes ao tema devem ser públicas. Contudo, na prática, os pesquisadores enfrentam diversas dificuldades no momento de requerimento



dessas informações, devido aos dificultosos trâmites burocráticos dos órgãos ambientais, responsáveis pelo licenciamento ambiental, que muitas vezes reflete o desconhecimento da legislação ambiental e da falta de vontade de exercer a transparência nas ações administrativas, obrigatória num regime democrática.

## 6. CONCLUSÕES

A importância da participação popular não só no contexto do licenciamento ambiental, mas em todos os processos relacionados à proteção do meio ambiente deve ser destacada.

A administração pública, através dos entes federados, união, estados e municípios devem oportunizar a estrutura e o conhecimento necessário para que a coletividade se torne membro ativo e se sinta corresponsável, junto com o poder público, no cuidado e preservação da natureza.

A divulgação do conhecimento servirá para conscientizar as comunidades do direito de participação e assim fomentar a mobilização dos cidadãos que residem em áreas que sofram influências de impactos ambientais decorrente das atividades econômicas sujeitas ao processo de licenciamento ambiental.

Não pretendemos, com este artigo, esgotar o tema inerente ao o processo do licenciamento ambiental no que concerne à participação popular e à correlação entre esses dois temas, mas oferecer luzes sobre essa área de suma importância para a conquista do equilíbrio entre o desenvolvimento humano e a proteção ambiental.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gerson. Audiências públicas e controle social. In: VERDUM, Roberto; MEDEIROS, R.M.V (Org.). RIMA: relatório de impacto ambiental. 5. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 157-161.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 27 abr. 2011.

BRASIL. Decreto no 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm). Acesso em: 10 ago. 2011.

BRASIL. Lei no 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.650.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm). Acesso em: 28 abr. 2011.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm); Acesso em: 27 abr. 2011.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 009 de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a questão de audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>. Acesso em: 29 set. 2011.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>. Acesso em: 27 abr. 2011.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 262 p.



MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2005. 1092 p.

MILARÉ, Édis. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. rev., atual. e ampli. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. 1119 p.

MORAES, Luís Carlos Silva de. Curso de direito ambiental. São Paulo: Atlas, 2002. 262 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Rio declaration on environment and development. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>. Acesso em: 29 set. 2011.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2006. 495 p.

SÉGUIN, Elida. Direito ambiental: nossa casa planetária. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. 450 p.