

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

KARLLA MARIA MARTINI

POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE REALIZAÇÃO DO DIREITO
CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO: AS
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

CURITIBA

2021

KARLLA MARIA MARTINI

**POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE REALIZAÇÃO DO DIREITO
CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO: AS
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas.

Orientador(a): Profª. Drª Vera Karam de Chueiri

CURITIBA

2021

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)
Bibliotecário: Maria Lidiane Herculano Graciosa – CRB 9/2018

Martini, Karlla Maria

Políticas públicas como instrumento de realização do direito
constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: as
audiências públicas no processo de licenciamento ambiental / Karlla Maria
Martini. – 2021

165 p.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná. Programa
de Pós-Graduação em Políticas Públicas, do Setor de Ciências Sociais
Aplicadas.

Orientadora: Vera Karam de Chueiri.

Defesa: Curitiba, 2021.

1. Política pública. 2. Licenças ambientais. 3. Democracia deliberativa.
4. Meio ambiente. I. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências.
Sociais Aplicadas Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.
II. Chueiri, Vera Karam de. IV. Título.

CDD 363.7



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS -
40001016076P0

ATA Nº33

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DOUTORADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM POLÍTICAS PÚBLICAS

No dia vinte e seis de fevereiro de dois mil e vinte e um às 14:00 horas, na sala PPPP, PPPP, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de tese da doutoranda **KARLLA MARIA MARTINI**, intitulada: **Políticas Públicas como instrumento de realização do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: as audiências públicas no processo de licenciamento ambiental.**, sob orientação da Profa. Dra. VERA KARAM DE CHUEIRI. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: VERA KARAM DE CHUEIRI (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), MIGUEL GUALANO DE GODOY (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), ANA CAROLINA LOPES OLSEN (CENTRO UNIVERSITÁRIO CATÓLICA DE SANTA CATARINA), JOSE ARTHUR CASTILLO DE MACEDO (INSTITUTO FEDERAL DE EDUC., CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de doutor está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, VERA KARAM DE CHUEIRI, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 26 de Fevereiro de 2021.

Assinatura Eletrônica
02/03/2021 12:25:23.0
VERA KARAM DE CHUEIRI
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
02/03/2021 13:36:40.0
MIGUEL GUALANO DE GODOY
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
05/03/2021 08:34:41.0
ANA CAROLINA LOPES OLSEN
Avaliador Externo (CENTRO UNIVERSITÁRIO CATÓLICA DE SANTA CATARINA)

Assinatura Eletrônica
03/03/2021 21:49:21.0
JOSE ARTHUR CASTILLO DE MACEDO
Avaliador Externo (INSTITUTO FEDERAL DE EDUC., CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PARANÁ)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS -
40001016076P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **KARLLA MARIA MARTINI** intitulada: **Políticas Públicas como instrumento de realização do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: as audiências públicas no processo de licenciamento ambiental.**, sob orientação da Profa. Dra. VERA KARAM DE CHUEIRI, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 26 de Fevereiro de 2021.

Assinatura Eletrônica
02/03/2021 12:25:23.0
VERA KARAM DE CHUEIRI
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
02/03/2021 13:36:40.0
MIGUEL GUALANO DE GODOY
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
05/03/2021 08:34:41.0
ANA CAROLINA LOPES OLSEN
Avaliador Externo (CENTRO UNIVERSITÁRIO CATÓLICA DE SANTA CATARINA)

Assinatura Eletrônica
03/03/2021 21:49:21.0
JOSE ARTHUR CASTILLO DE MACEDO
Avaliador Externo (INSTITUTO FEDERAL DE EDUC., CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PARANÁ)

Dedico este trabalho à memória de minha querida avó, Jandira.
Também à Ana Clarah, minha amada sobrinha e afilhada.

AGRADECIMENTOS

O processo de edificação de um trabalho dessa natureza ocorre em momentos de intensa solidão, materializada no distanciamento daqueles que nos são mais caros. Apesar disso, muitos contribuíram para que eu trilhasse o caminho até aqui. A eles quero expressar minha profunda e amorosa gratidão.

Parte deste trabalho foi elaborado em um momento *sui generis* da humanidade, no qual milhões de vidas foram ceifadas por um vírus que chegou silenciosamente e parou o Planeta. Assim, em primeiro lugar preciso agradecer a Maria, mãe de Jesus, que me acompanha todos os dias desde o meu nascimento e que permitiu que eu chegasse até aqui com saúde, para concluir um dos maiores desafios da minha vida. Sou eternamente grata por ter me abençoado ao longo destes anos.

À minha família, de quem estive ausente por muitos momentos durante a jornada do doutorado. Agradeço aqueles que são a razão da minha existência, meus pais Antonio Carlos e Regina, obrigada por todo o amor incondicional que nutrem por mim. Também sou muito grata às minhas irmãs Karin e Kris, companheiras de alma e coração para além desta vida. Sem vocês eu certamente não conseguiria ir adiante em nada que me proponho. Registro o meu agradecimento especial à Kris pela ajuda na elaboração das tabelas e figuras que integram esta tese.

Ao meu cunhado Pablo, pois talvez ele não saiba, mas as nossas conversas e troca de ideias fortaleceram a escolha do meu caminho.

Ao meu namorado, Carlos Cunha Neto, por ouvir pacientemente as minhas agruras durante o período de construção da pesquisa. Sou muito grata por você ter me acompanhado na observação da audiência pública, naquela noite em Paranaguá.

À minha orientadora professora Vera Karam de Chueiri, por quem nutro um enorme carinho e uma profunda admiração, agradeço imensamente a paciência e a generosidade em compartilhar o seu conhecimento.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná, sou muito agradecida pelo excelente convívio ao longo dos anos, assim como a todos aqueles que foram meus mestres.

À Professora Dr^a. Ana Carolina Olsen e aos Professores Dr. Miguel Gualano de Godoy e Dr. José Arthur Castillo de Macedo, por terem acolhido gentilmente o convite para compor a minha banca.

O governo perdeu a consciência da nacionalidade, da soberania, da Constituição. Ao invés da república livre, justa e solidária do art. 3º da Carta Magna, instaurou-se, pois, a opressão do suserano, que na presidência governa com medidas provisórias, leis injustas e atos inconstitucionais. O País está fadado a ser nesse regime uma organização de súditos e vassalões e não um povo de homens livres e cidadãos honrados. Mas o povo saberá resistir. Vós sois esta resistência e fereis o bom combate. Sem a vossa determinação de luta, a república já teria perecido. (BONAVIDES, 2008, p. 50)

RESUMO

Enquadrada na área de concentração Estado, Economia e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná – UFPR, a presente Tese é proposta no âmbito da Linha de Pesquisa *Economia Política do Estado Nacional e da Governança Global*, voltada ao estudo de políticas governamentais inseridas em diferentes classes ou grupos sociais. Neste contexto, o objetivo desta pesquisa consiste em verificar em que medida o processo administrativo para licenciamento ambiental de obras ou atividades de significativo impacto ambiental constitui-se como um espaço para o exercício da democracia deliberativa, numa leitura a partir dos teóricos Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. No que se refere à metodologia empregada, far-se-á uso do método de abordagem indutivo e do método de procedimento bibliográfico, documental e estudo de caso.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental. Democracia Deliberativa. Participação Popular.

ABSTRACT

Framed in the State, Economics and Public Policy concentration area of the Graduate Program in Public Policy at the Federal University of Paraná - UFPR, this thesis is proposed within *the Political Economy of the National State and Global Governance* research line, and it is focused on the study of government policies inserted in different classes or social groups. In this context, the objective of this research is to verify to what extent the administrative process for environmental licensing of works or activities with significant environmental impact constitutes a space for the exercise of deliberative democracy, in a reading based on the theories by Carlos Santiago Nino and Roberto Gargarella. Concerning the methodology employed, we used the inductive approach method, as well as the bibliographical, documental, and case study procedures.

Keywords: Environmental Licensing. Deliberative Democracy. Popular Participation.

RESUMEN

Como parte del área de concentración en Estado, Economía y Políticas Públicas del Programa de Posgrado en Políticas Públicas de la Universidad Federal de Paraná – UFPR, esta Tesis se propone en el marco de la Línea de Investigación en *Economía Política del Estado Nacional y Gobernanza Global*, centrada en el estudio de las políticas gubernamentales insertadas en diferentes clases o grupos sociales. En este contexto, el objetivo de esta investigación es verificar en qué medida el proceso administrativo de licenciamiento ambiental de obras o actividades con impacto ambiental significativo se constituye como un espacio para el ejercicio de la democracia deliberativa, desde una lectura de los teóricos Carlos Santiago Nino y Roberto Gargarella. En cuanto a la metodología empleada, se utilizará el método de enfoque inductivo y el método de procedimiento bibliográfico, documental y de estudio de casos.

Palabras clave: Licencias ambientales. Democracia deliberativa. Participación popular.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – DESENHO METODOLÓGICO DA PESQUISA	28
FIGURA 2– PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DO PARANÁ.....	85
FIGURA 3 – ASPECTOS DO IMPACTO AMBIENTAL	89
FIGURA 4 – LOCALIZAÇÃO DA UNIDADE DE FERTILIZANTES HERINGER EM PARANAGUÁ.....	116
FIGURA 5 – UNIDADES DA HERINGER NO BRASIL	117
FIGURA 6 – RAZÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO	123
FIGURA 7 – RAZÕES DO EMPREENDEDOR	124
FIGURA 8 – RAZÕES DO IAP	124
FIGURA 9 – RAZÕES DA PERÍCIA.....	125
FIGURA 10 – CONTEÚDO DA SENTENÇA.....	126
FIGURA 11 – PARTICIPANTES DA AUDIÊNCIA PÚBLICA.....	131
FIGURA 12 – ELEMENTOS ORGANIZACIONAIS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA.....	131

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	83
QUADRO 2 – LITIGIOSIDADE DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA UNIDADE DE FERTILIZANTES HERINGER - PARANAGUÁ ...	114
QUADRO 3 – TRÂMITE CRONOLÓGICO-DESCRITIVO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA UNIDADE DE FERTILIZANTES HERINGER – PARANAGUÁ.....	118
QUADRO 4 – OBJETOS DE DISCUSSÃO NA AUDIÊNCIA PÚBLICA	135

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 DESENHO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	28
2 MEIO AMBIENTE, RISCOS AMBIENTAIS E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA ANTECEDENTES DO AMBIENTALISMO E O DEBATE ACERCA DA CRISE AMBIENTAL	30
2.1 ANTECEDENTES DO AMBIENTALISMO.....	30
2.2 MEIO AMBIENTE, RISCOS AMBIENTAIS E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA – A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA	35
2.3 MEIO AMBIENTE, RISCOS AMBIENTAIS E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA – O CONTEXTO BRASILEIRO	41
3 TEORIAS DA DEMOCRACIA E O MODELO DEMOCRÁTICO DELIBERATIVO	45
3.1 UMA BREVE DIGRESSÃO SOBRE AS CONCEPÇÕES TEÓRICAS DA DEMOCRACIA.....	45
3.2 AS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS DE CARLOS SANTIAGO NINO E ROBERTO GARGARELLA.....	54
3.2.1 Igualdade, participação popular e a tensão entre constitucionalismo e democracia.....	55
3.2.2 A adoção da teoria da democracia deliberativa como instrumento para o alcance de decisões legítimas.....	61
3.3 NOVOS ESPAÇOS PÚBLICOS DE PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO.....	63
4 A PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE	68
4.1 O DIREITO CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE E A SUA CONCRETIZAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL.....	68
4.2 A TUTELA INFRACONSTITUCIONAL.....	76
4.2.1 A Política Nacional do Meio Ambiente	76
4.2.2 O licenciamento ambiental	79
4.2.2.1 A repartição de competências para licenciar	85
4.2.3 A avaliação de impacto ambiental (AIA) e a imposição de estudo de impacto ambiental (EIA) para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente.....	88
4.2.4 Relatório de Impacto Ambiental – RIMA.....	94
4.2.5 A participação popular nos processos de licenciamento ambiental	95

4.2.5.1 A participação em audiências públicas ambientais.....	98
5 O POTENCIAL DEMOCRÁTICO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: O ESTUDO DE CASO DA UNIDADE INDUSTRIAL DE FERTILIZANTES HERINGER DE PARANAGUÁ-PR.....	104
5.1 INTRODUÇÃO	104
5.2 O ESTUDO DE CASO COMO MÉTODO DE PESQUISA.....	105
5.3 JUSTIFICATIVA PARA ESCOLHA DO ESTUDO DE CASO	108
5.4 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO EMPÍRICO DA PESQUISA: A UNIDADE INDUSTRIAL DE FERTILIZANTES HERINGER.....	115
5.5 ASPECTOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA UNIDADE INDUSTRIAL DE FERTILIZANTES HERINGER.....	117
5.5.1 O “primeiro” licenciamento ambiental do empreendimento Fertilizantes Heringer	120
5.5.2 A ação civil pública	122
5.5.3 Os estudos ambientais e a audiência pública	128
5.5.3.1 A audiência pública e as manifestações dos presentes	135
6 ENTRELACANDO TEORIA E EMPIRIA.....	139
6.1 A TEORIA.....	145
6.2 QUESTÕES A APROFUNDAR	148
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	151
REFERÊNCIAS.....	154

1 INTRODUÇÃO

A relação entre democracia e meio ambiente¹ revela uma face da totalidade da vida social em que a desigualdade ambiental – o acesso e a apropriação dos recursos naturais² – está entrelaçada com a desigualdade social, política e econômica, sendo, contudo, mais ampla e profunda com relação às mudanças implicadas. Por seu caráter essencial à vida humana, os recursos naturais são por excelência públicos e de uso comum, porém também finitos no tempo e no espaço. Essa escassez é de interesse coletivo, pois expressa as possibilidades e formas de vida em sociedade no presente e no futuro.

Portanto, estudar as instituições políticas do meio ambiente, na perspectiva democrática, é fundamental, uma vez que a gestão ambiental não pode prescindir de consenso ativo, de intervenções orgânicas e de competências coordenadas, o que requer a existência de uma rede complexa e articulada de instituições. E foi justamente neste ponto que surgiu a inquietação que moveu a presente pesquisa: o licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental constitui um espaço para o exercício da democracia deliberativa?

Para enfrentamento da problemática posta, este trabalho propõe-se à uma análise crítica e propositiva sobre o controle social no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, a partir de um estudo de caso sobre o licenciamento ambiental do empreendimento “*UNIDADE INDUSTRIAL DE FERTILIZANTES HERINGER*” localizado no Município de Paranaguá, Estado do Paraná.

A realização do estudo tem como objetivos específicos: (a) verificar como se dá, na prática, a participação popular no âmbito dos processos de licenciamento ambiental de empreendimento de significativo impacto ambiental; (b) avaliar os fundamentos constitucionais de proteção ao meio ambiente como meios indispensáveis a possibilitar o exercício democrático, caracterizando o direito ao meio

¹ O meio ambiente é a base natural – o ar, a água, o solo, a flora e a fauna – base esta em que está assentada a existência das sociedades humanas. É a partir dessa estrutura que as sociedades travam uma relação de troca com a natureza. Portanto, meio ambiente na presente pesquisa significa essa base natural, a partir da qual as relações sociais, políticas e econômicas organizam-se e passam a atribuir valores e formas de uso para esta estrutura natural.

² O modo de apropriação dos recursos naturais instaurado e perpetuado no Brasil vem sendo predador também nas relações sociais que engendra, tido como uma das principais causas da desigualdade social no país (GUIMARÃES 1968; SALES, 1994; LINHARES; SILVA, 1999).

ambiente ecologicamente equilibrado como típico direito humano fundamental³; (c) apresentar, a partir de um modelo teórico deliberativo de democracia, as diretrizes que devem orientar a análise do processo de participação e deliberação que ocorre no estudo de caso da presente pesquisa e (d) estudar as regras e normas⁴ que orientam o processo de licenciamento ambiental, em especial a audiência pública, cujo objetivo textual é constituir-se como um fórum de participação democrática e cidadã.

Para tanto, partiu-se da hipótese que o processo de licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental, na prática, não surte os efeitos desejados no que se refere a concretizar a participação cidadã à luz do modelo de democracia deliberativa.

Elegeu-se, na presente pesquisa, a teoria da democracia deliberativa considerando que ela se preocupa com a legitimidade das decisões tomadas nas

³ A relevância da compreensão do meio ambiente como um direito fundamental é objeto de estudo por Silva (2019, p. 61-74) o qual destaca que a “proteção ambiental, abrangendo a Natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa a tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana”. Esse novo direito fundamental, como destaca o autor, foi reconhecido pela Declaração do Meio Ambiente, adotada pela Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, em junho de 1972, cujos 26 princípios que a integram são prolongamento da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Tais princípios tiveram influência direta na elaboração do capítulo do meio ambiente da Constituição Brasileira de 1988. Outros instrumentos internacionais também foram firmados visando reconhecer e assegurar o meio ambiente como direito fundamental. Dentre eles está o Protocolo de Kioto, celebrado em dezembro de 1997, durante a Terceira Conferência das Partes (COP-3), e que incluiu metas e prazos relativos à redução ou limitação das emissões futuras de dióxido de carbono e outros gases responsáveis pelo efeito estufa. Outro instrumento, diante do pouco sucesso do Protocolo de Kioto, é o Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas, celebrado em 12 de dezembro de 2015, promulgado pelo Brasil pelo Decreto 9.703, de 05.06.2017. Sobre direitos humanos fundamentais, vide André de Carvalho Ramos em sua Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional (2015), e sobre humanismo ecológico Carlos Roberto Siqueira Castro, em “O Direito Ambiental e o novo humanismo ecológico” (1992) e Fábio Feldmann e Maria Ester Mena Barreto Camino em “O Direito Ambiental: da teoria à prática.” (1992).

⁴ O desenvolvimento da legislação brasileira para autorização de obras e empreendimentos potencialmente poluidores ocorreu a partir de meados da década de 1970. Houve a publicação da Lei Federal 6.938, em 2 de setembro de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Ela foi responsável pela criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA e de diversos instrumentos para a efetivação de seus objetivos, dentre os quais, a avaliação de impactos ambientais, o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e a garantia de prestação de informações relativas ao meio ambiente (art. 9, III, IV, IX). Outros importantes marcos legais que propiciaram o incremento da participação popular nas esferas decisórias para proteção ao meio ambiente são a Resolução CONAMA 01, de 1986, que disciplina as audiências públicas nos processos de licenciamento ambiental, a Resolução CONAMA 237, 1997 que trata do processo de licenciamento ambiental, a Lei Federal 9.433, de 8 de janeiro de 1997 que instituiu a Política Nacional dos Recursos Hídricos e inaugurou os chamados Comitês de Bacia Hidrográfica e a Lei de Acesso à Informação Ambiental – Lei Federal 10.650, de 16 de abril de 2003, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA. Além disso, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi elevado ao status constitucional o que ocorreu com o advento da Constituição da República, promulgada em 05 de outubro de 1988, seguindo a influência do direito constitucional comparado e mesmo do direito internacional.

sociedades complexas, estando a deliberação, nessa corrente, muito vinculada à qualidade dos debates que a antecedem. Não trata apenas do aspecto formal da deliberação, mas das oportunidades de debater, participar e justificar mediante argumentos, que acontecem ao longo do processo de tomada de decisão. Os deliberacionistas defendem também que o modelo seja aplicado para além dos espaços convencionais da política eleitoral-partidária e preconizam que processos de deliberação com uma participação substantiva sejam adotados em outros espaços reflexivos, como as conferências e conselhos de políticas públicas

Nesse sentido, é necessário compreender outros espaços de deliberação pública – dentre os quais, também, inclui-se o processo de licenciamento ambiental – tendo como paradigma os pressupostos da democracia deliberativa para compreender os potenciais e limites desta formulação teórica ao objeto da presente tese, mas principalmente se o arranjo institucional de participação e deliberação públicas dessas arenas ambientais atuam como espaços democráticos.

Cabe destacar que para que os cidadãos tenham, de fato, um espaço onde possam ser ouvidos e considerados, é necessária a existência de instrumentos e aparelhos que viabilizam uma atuação participativa, inclusive mediante a tomada de decisão. A democracia está sempre em constante transformação, pois sua razão de ser é atender às novas formas de existir em sociedade que vão surgindo e se estabelecendo ao longo do tempo.

Daí a importância do posicionamento de Gargarella (1996), que defende a participação popular, inspirado em Nino, que desenvolveu a ideia de democracia deliberativa. Os teóricos argentinos Carlos Santiago Nino⁵ e Roberto Gargarella⁶ buscam repensar os fundamentos que norteiam a democracia e propõem uma concepção deliberativa que esteja comprometida com um debate público robusto, e que trate todos os cidadãos a partir da noção de igualdade (GODOY, 2012, p. 24).

⁵ Como descreve Godoy (2012, p. 25), Nino foi um dos maiores juristas argentinos do século XX, com papel importante na redemocratização da Argentina e destacou-se nas discussões sobre as punições aos militares responsáveis pelo golpe de Estado e assassinatos em série contra os opositores do regime militar. Portanto, o teórico “aliou as suas lições teóricas sobre o Direito a uma prática democrática e em favor dos Direitos Humanos”.

⁶ Roberto Gargarella é hoje um dos grandes juristas latino-americanos e tem se dedicado aos estudos sobre democracia, participação e representação políticas, teorias da justiça e constitucionalismo nas democracias atuais. Foi Gargarella, após a morte prematura de Nino, que seguiu e aprofundou as obras do mestre, o qual havia sido seu professor (GODOY, 2012).

Ademais, Nino e Gargarella são autores que pensam a concepção deliberativa de democracia a partir de uma perspectiva latino-americana, região onde a democracia enfrenta sérias dificuldades para se consolidar, tais como “a existência de instituições políticas parciais e dominadas por uma pequena elite (muitas vezes colonial e patriarcalista) que se reproduz e permanece no poder, representação política distante do povo e autointeressada, momentos de suspensão e quebra do ordenamento jurídico, severas e históricas desigualdades etc” (GODOY, 2012, p. 25).

A realidade estudada por Carlos Santiago Nino e, hoje, teorizada por Roberto Gargarella é o espelhamento da realidade brasileira, especialmente no que se refere às práticas democráticas associadas ao debate sobre o uso e apropriação dos recursos naturais. Portanto, é o modelo de democracia deliberativa proposto por tais teóricos que traz elementos essenciais para análise do desenho institucional e, especialmente, como se dá a participação e deliberação em espaços públicos, como o licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental.

Assim, a escolha para esta pesquisa do modelo de democracia deliberativa de Nino e Gargarella, justifica-se pela relação de suas teorizações com o objeto aqui estudado, pois em uma sociedade marcada por profundas desigualdades, como é o caso da sociedade brasileira, imperioso estudar a possibilidade concreta de que as decisões acerca de temas que afetam a coletividade – como as deliberações sobre o uso e apropriação dos recursos naturais – sejam concebidas em benefício próprio por uma parcela minoritária e privilegiada da sociedade.

E, cabe salientar, que a instalação e operação de empreendimentos potencialmente poluidores suscita um conflito de preferências, interesses e prioridades, os quais dão ensejo a um debate sobre os impactos gerados por este ao meio ambiente, trate-se de impactos negativos ou positivos, desejáveis ou indesejáveis, de âmbito local, regional, nacional ou até transfronteiriço, razão pela qual constitui terreno fértil para uma pesquisa empírica nos moldes aqui propostos, à luz da concepção deliberativa de democracia deliberativa defendida por Nino e Gargarella.

Essa colisão de interesses e visões de mundo acaba evidenciando-se no âmbito dos processos de licenciamento ambiental sob a condução do poder público, necessários para a funcionamento das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes de causar degradação ambiental, na medida em que o órgão

licenciador competente é demandado a se posicionar sobre os diversos interesses acerca de obras ou empreendimentos e a interferir na distribuição dos riscos e benefícios associados⁷.

Ou seja, ao mesmo tempo em que o Estado deve autorizar e estabelecer requisitos para a operação de determinada obra ou atividade segundo padrões predeterminados de poluição, bem como orientar a sua instalação com vistas a mitigar os impactos ambientais e sociais, deve também mediar como será a distribuição dos impactos negativos às populações direta e indiretamente afetadas, as quais terão que suportar os percalços ambientais decorrentes da instalação e operação de obras e atividades potencial ou significativamente poluidoras.

Considerando, ainda, a existência de uma pluralidade⁸ de concepções sobre como garantir a proteção do meio ambiente e propiciar o desenvolvimento⁹ econômico, surgem conflitos entre diferentes visões de mundo sobre a maneira como deve ocorrer o processo de desenvolvimento econômico e industrial e a distribuição

⁷ A distribuição desigual dos riscos é objeto de inúmeros estudos realizado por Ulrich Beck. No modelo por ele teorizado – sociedade do risco, na medida em que os conhecimentos tecnológicos e científicos, que deveriam ter o desenvolvimento, o bem estar social, a dignidade e qualidade da vida humana como suas finalidades maiores, passam a ser, em decorrência da sua instrumentalização inconsequente levada a cabo pelo ser humano, com todo o seu poder de criação e destruição, a principal ameaça à manutenção e sobrevivência da espécie humana, assim como de todo ecossistema planetário. Assim, segundo ele, o desenvolvimento da técnica não seria mais capaz de prever ou controlar os riscos produzidos, tais como ecológicos, nucleares, sociais etc. (BECK, 1988). Sob a mesma ideia de Beck, aponta Giddens (2002) que o risco constitui a expressão das sociedades que se organizam com ênfase na inovação e mudança, mas questiona-se a prudência e cautela da ciência em lidar com as inovações tecnológicas e ambientais que, mesmo trazendo benefícios, geram riscos sociais que não podem ser mensurados.

⁸ Sobre a pluralidade de concepções acerca de como compatibilizar a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico Sarlet e Fensterseifer (2008, p. 103) ressaltam a existência de uma tensão dialética permanente entre o objetivo da proteção ambiental e o desenvolvimento econômico, em razão do forte conteúdo econômico inerente à utilização dos recursos naturais e das pressões de natureza político-econômicas que permeiam, geralmente, as medidas protetivas do ambiente. Em função disso Antunes (2010, p. 23) pontua que não se pode entender a natureza econômica da proteção jurídica do meio ambiente como um tipo de relação jurídica que privilegie a atividade produtiva em detrimento de um padrão de vida mínimo que deve ser assegurado aos seres humanos, mas que a preservação e a utilização sustentável e racional dos recursos ambientais devem ser encaradas de modo a assegurar um padrão constante de elevação da qualidade de vida, sendo, portanto, o fator econômico encarado como desenvolvimento e não crescimento.

⁹ O conceito de desenvolvimento transcende a ideia limitada de crescimento econômico. A Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento (1986), da qual o Brasil é signatário, dispõe em seu art. 1º, § 1º que “o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados”. De igual forma é o pensamento de Sen (2000) ao identificar o desenvolvimento como expressão da própria liberdade do indivíduo, devendo necessariamente resultar na eliminação da privação de liberdade substantivas (bens sociais básicos como alimentação, tratamento médico, educação, água tratada ou saneamento). A este rol deve ser acrescido a qualidade do meio ambiente (SARLET; FENSTERSEIFER, 2008).

desigual dos riscos e benefícios a diferentes populações, resultantes desse desenvolvimento. Assim, verifica-se a necessidade de que as instituições responsáveis pelas políticas públicas¹⁰ que buscam assegurar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o façam por meio do compartilhamento com a sociedade civil¹¹ das decisões sobre os recursos ambientais que serão apropriados e sobre como e por quem os riscos inerentes ao seu uso serão suportados.

Cabe destacar, ainda, a importância do objeto desta pesquisa que transita entre constitucionalismo, democracia e políticas públicas, se considerado o momento de incertezas que o Brasil atravessa no que se refere à forma de condução da sua política ambiental¹², seja interna ou externa, pelo atual governo. E ganha especial relevo e importância pesquisas que se proponham ao debate das políticas públicas ambientais, pois o Brasil vive um momento sui generis de involução nas questões relacionadas ao meio ambiente, após um período de quase quarenta anos de luta árdua para construção de uma agenda ambiental minimamente respeitável e um arcabouço jurídico-normativo ambiental denso e estruturado¹³.

¹⁰ A expressão política pública, no Brasil, é empregada não apenas para significar as ações (poder-dever-de-agir) ou omissões governamentais (decisão de não agir), pois em português engloba três concepções distintas de três palavras advindas do idioma inglês: "*policy*" para princípios políticos; "*politics*" para poderes; e "*plans*" para planos governamentais. No presente trabalho, a expressão política pública significa as ações governamentais dirigidas ou não, que direta ou indiretamente favoreceram um fenômeno, um território ou ainda, a atores que delas se favoreceram para exercer ou se locupletarem das benesses do poder em detrimento dos aliados do processo e/ou resistentes. (SOUZA, 2006).

¹¹ Antes da década de 1980 não havia na legislação a instituição de espaços de participação da sociedade civil nas políticas públicas de meio ambiente. Por tal razão, projetos potencialmente poluidores e causadores de significativa degradação, como por exemplo a construção de barragens hidrelétricas, eram executados sem que tivesse a obrigação legal de se submeter ao processo administrativo de licenciamento ambiental. Alguns exemplos foram as barragens de Sobradinho, Itaipu, Itaipu e Tucuruí, todas construídas na década de 1970 sem espaço institucional para que a sociedade civil e as populações atingidas pudessem participar dos debates sobre os impactos ambientais oriundos de tais empreendimentos (REZENDE, 2007).

¹² A política ambiental em um país indica o modo como os recursos naturais são utilizados e adequados para o desenvolvimento de atividades econômicas que geram impactos potencialmente degradantes. (FERREIRA; SALLES, 2016)

¹³ A obediência às exigências da legislação ambiental por parte das instituições do poder público cresceu a partir da década de 1990, mudança esta que pode ser atribuída, mesmo que parcialmente, à edição da Lei de Crimes Ambientais, em 1998, que passou a tipificar o funcionamento de atividades potencialmente poluidoras sem a devida licença ambiental. Outro aspecto de relevância foi a intensificação da atuação do Ministério Público. Ademais, desde então o licenciamento ambiental se consolidou como um dos instrumentos de gestão encarregado de regular a relação entre os meios de produção e o meio ambiente, com o objetivo de assegurar a prevenção e o controle dos impactos ambientais oriundos da atividade produtiva. Estes são apenas alguns dos exemplos que visam retratar os instrumentos de política ambiental já consolidados no Brasil. A Constituição de 1988 teve papel fundamental nesse processo, especialmente no que se refere ao aprimoramento da gestão pública no

No Brasil, as políticas públicas consistem no resultado da atividade política e têm como objeto as ações do governo. De acordo com Birkland (2010, p. 20) os elementos essenciais, na maioria das concepções sobre políticas públicas, materializam-se em nome do interesse público, sendo geralmente feitas ou iniciadas pelo governo e interpretadas e implementadas por atores públicos e privados e corporificam o que o governo escolher fazer ou não fazer.

Portanto, discutir políticas públicas é fundamental, pois através delas que se promove a concretização dos direitos que estão garantidos pelas leis brasileiras. Em tal sentido, a Constituição de 1988 teve grande importância na promoção da participação popular, como se postula nesta tese. A sua promulgação se deu em cenário de grande mobilização da sociedade civil e, partir de então, foram constituídos espaços democráticos para tomada de decisão e uma melhor gestão pública no campo ambiental, que contasse com a participação dos cidadãos diretamente afetados pelo tema, como é o caso da obrigatoriedade de se conferir ampla e irrestrita publicidade dos estudos ambientais de empreendimentos de significativo impacto ambiental por meio da realização de audiências públicas.

Todavia, o campo ambiental no Brasil vivencia hoje uma preocupação com ameaças à democratização da gestão e das políticas públicas ambientais, e, com o risco do enfraquecimento de espaços institucionais para a manifestação de grupos e membros da sociedade civil. A campanha eleitoral para Presidente da República do Brasil de 2018 deixou incontestado que o então candidato Jair Messias Bolsonaro¹⁴ tinha

campo ambiental, ao fomentar a participação popular por meio da constituição de espaços democráticos para tomada de decisão.

¹⁴ Em outubro de 2018 Jair Messias Bolsonaro foi eleito Presidente da República com 57.797.847 dos votos pela Coligação Brasil Acima de Tudo, Deus Acima de Todos (PSL/PRTB), após disputa em segundo turno com Fernando Haddad (PT). Bolsonaro iniciou a sua carreira política em 1988 ao ser eleito como vereador do Município do Rio de Janeiro. Em 1990 conquistou o primeiro dos setes mandatos consecutivos, como deputado federal pelo estado do Rio de Janeiro. Nascido em Campinas, em 21 de março de 1955, ao longo de sua carreira política defendeu posicionamentos oriundos de uma ideologia de extrema-direita ultraconservadora, como a redução da maioria penal, o direito à legítima defesa mediante a ampliação da posse de arma de fogo à população civil e o voto impresso. Como bem pontua Olmeda (2020), o discurso de Bolsonaro "repleto de frases misóginas, racistas e homofóbicas não atrapalhou sua trajetória para se tornar presidente; pelo contrário, fortaleceu e expandiu o apoio a Bolsonaro. Ou seja, essa postura extremada não acabou sendo um empecilho, ao contrário, promoveu sua chegada a um grande percentual de brasileiros, que na época viram um candidato político transparente que não teve medo de apontar e expor aqueles que considerava um fardo para o sistema. Em última análise, as posições "politicamente incorretas" foram percebidas por muitos eleitores como um sinal de autenticidade, o que colocou Bolsonaro contra a classe política tradicional."

a intenção de fragilizar as políticas de proteção ambiental¹⁵. Críticas ao sistema de fiscalização ambiental (“indústria de multas”)¹⁶, às interações entre o poder público e as ONGs ambientais e a intenção expressa de extinguir o Ministério do Meio Ambiente¹⁷. A intenção era fundi-lo com o Ministério da Agricultura. Em evento em Parauapebas em julho de 2018, ele prometeu liberar terras indígenas e quilombos para exploração do garimpo, inclusive com a possibilidade de venda de tais áreas¹⁸, enquanto em outubro do mesmo ano o candidato, em entrevista à TV Bandeirantes, afirmou a pretensão de acabar com o que chamou de “ativismo ambiental xiita”¹⁹ e com a “indústria de demarcação de terras indígenas”²⁰.

Após eleito, o fracasso da extinção do Ministério do Meio Ambiente deu-se muito mais por conta da pressão popular²¹, especialmente nas redes sociais, assim como em função das críticas veiculadas por figuras relevantes no campo ambiental, como os ex-ministros²² do meio ambiente. Mas isso não impediu o início do desmonte das políticas de proteção ambiental do Brasil, construídas progressivamente ao longo

¹⁵ No programa de governo apresentado pelo então candidato Jair Messias Bolsonaro a expressão meio ambiente aparece somente uma vez e está na seção que trata sobre o novo modelo institucional da agricultura, como meio ambiente rural.

¹⁶ Em vídeo publicado em seu canal no Youtube, em 14 de março de 2018, Jair Messias Bolsonaro afirmou que “o futuro do Ministério da Agricultura, que é importantíssimo, a agricultura tá levando o Brasil nas costas. E olha os problemas que esse pessoal do campo está tendo, além do MST, além do problema do fundo rural, o problema da Lei Kandir. As multagens (sic), é um absurdo o que estão fazendo, as multagens (sic) que estão fazendo junto aos produtores, em especial as do Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, também no Pará estão fazendo a mesma coisa, no Brasil todo, mas nesses estados com muito mais força. Querem matar o homem do campo. Nós inclusive pensamos em fundir o Ministério da Agricultura com o Meio Ambiente. Aí vai acabar a brincadeira, vai acabar a brincadeira dessa briga entre ministérios. E quem vai indicar vão ser os homens do campo, são as entidades que vão indicar (BRAGANÇA, 2018a).

¹⁷ Conforme Bragança (2018b).

¹⁸ Conforme Camporez (2018).

¹⁹ Conforme Seto (2018).

²⁰ Sobre o tema em artigo publicado na Revista Piauí (Edição 172/Jan 2021) sob o título “Paz entre agronegócio e direitos indígenas?” a antropóloga e professora titular aposentada da Universidade de São Paulo destaca a relação frágil entre o agronegócio e os indígenas, acentuada sobremaneira pela pauta anti-indígena e anticonservacionista da gestão de Jair Bolsonaro. Segundo ela “nenhum governo até 2018, em que pesem suas práticas e concessões, apregooou ser contrário aos direitos indígenas e ambientais. O discurso, as medidas provisórias e as omissões do atual presidente são abertamente anti-indígenas e antiambientalistas, o que repercutiu favoravelmente no conjunto imediatista do agronegócio”.

²¹ A bancada ruralista no Congresso Nacional apoiou a manutenção do Ministério do Meio Ambiente preocupada com o fato de que a fusão com o Ministério da Agricultura traria prejuízos ao agronegócio brasileiro devido às demandas dos consumidores externos, especialmente dos países europeus, para que o Brasil adote uma postura rígida na preservação ambiental.

²² Oito ex-ministros do meio ambiente – Marina Silva, José Sarney Filho, Izabella Teixeira, Carlos Minc, Gustavo Krause, José Carlos Carvalho, Rubens Ricupero e José Goldemberg – publicaram uma carta conjunta em defesa da manutenção do Ministério do Meio Ambiente, juntamente com a participação contínua do Brasil no Acordo de Paris. Jair Messias Bolsonaro propôs retirar o Brasil do Acordo de Paris durante a sua campanha, posição da qual se distanciou um pouco.

de quatro décadas²³. A manutenção do Ministério do Meio Ambiente conseguiu fazer com que algumas das ações do governo parecessem mais legítimas do que efetivamente eram. O advogado Ricardo Salles²⁴ foi nomeado o Ministro do Meio Ambiente e comanda a pasta até hoje.

O primeiro movimento pós eleição foi a redução das atribuições do Ministério do Meio Ambiente, acompanhada da transferência da Agência Nacional de Águas (ANA) ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), e do Serviço Florestal Brasileiro ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Houve a extinção da secretaria de mudanças climáticas e do departamento de educação ambiental²⁵. A ele seguiram inúmeras outras investidas capitaneadas pelo Ministro Ricardo Salles, com o aval do Presidente da República, como a ocupação de cargos de chefias em órgãos governamentais ambientais por militares e policiais militares²⁶, sem formação específica na área ambiental ou de políticas públicas²⁷, a redução dos recursos

²³ A Lei Federal nº 6.938/1981 instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e, com ela, foi criado o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e instituiu o licenciamento ambiental como um dos mais importantes instrumentos de proteção ambiental.

²⁴ Advogado, administrador e político, ex-secretário do Meio Ambiente na gestão de Geraldo Alckmin, de quem havia sido secretário particular. Candidatou-se a deputado federal por São Paulo em 2016 (PFL, atual DEM), a deputado estadual pelo DEM em 2010 e novamente a deputado federal pelo Partido Novo, em 2018. Nunca foi eleito. Foi condenado em 1ª instância por improbidade administrativa em ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, em razão de supostas irregularidades no plano de manejo da área de proteção ambiental da Várzea do Rio Tietê, em 2016, quando era secretário do meio ambiente da Estado de São Paulo. A demanda encontra-se em grau recursal no Tribunal de Justiça de São Paulo. A condenação ocorreu alguns dias depois do seu nome ter sido anunciado como Ministro do Meio Ambiente pelo Presidente eleito. Sobre a trajetória e atuação de Ricardo Salles ver Dias e Lofti (2019) e Tuffani (2019).

²⁵ Lei nº 13.844/2019, gerada pela Medida Provisória (MP) nº 870/2019.

²⁶ Cabe destacar que a militarização do governo federal não tem ocorrido somente no campo ambiental. O campo da saúde pública também vem sendo capturado por tal processo, o que implica em riscos à democracia constitucional brasileira, na medida em que as Forças Armadas não detêm conhecimento técnico para a gestão das áreas em que tem sido por ela ocupadas. O tema é objeto de recentíssima análise em artigo intitulado “Militarização da Saúde: Crise e as Relações Cívico-Militares no Governo Bolsonaro” por Kozicki, Chueiri, Silva e Bonatto (2020).

²⁷ Um exemplo, dentre inúmeros outros, é o Instituto Chico Mendes de Conservação para a Biodiversidade (ICMBio), órgão responsável pela execução das ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, especialmente o exercício do poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação federais. Atualmente ele é presidido por Oficial Superior da Polícia Militar do Estado de São Paulo - Fernando César Lorencini – cujo currículo disponível no sítio eletrônico do governo federal demonstra a ausência de formação e/ou experiência na área de políticas públicas ambientais (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2020). Em 22 de outubro de 2020 os colunistas do jornal Estadão, Alberto Bombig e Marianna Holanda, informaram que “a militarização do governo Jair Bolsonaro ocorre também em órgãos de gestão socioambiental, nos quais há 99 militares em cargos comissionados”. De acordo com a matéria “A Funai, o IBAMA e o ICMBio concentram a maior parte desses servidores: 33, 19 e 17, respectivamente (...) Esses servidores da Funai, IBAMA e ICMBio são coronéis, tenentes-coronéis e capitães”. As informações, segundo os colunistas, foram obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação no projeto Achados e Perdidos, no Monitor de Dados Socioambientais, desenvolvido pela Abraj, Transparência Brasil, com financiamento da Fundação Ford.

disponíveis às políticas de proteção ambiental²⁸, o assédio aos fiscais do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)²⁹, o reiterado ataque aos povos indígenas³⁰ e, não menos importante, o fato de que desde o início da gestão Bolsonaro o desmatamento na Amazônia Legal³¹ e a queimada em vários

Em 15 de novembro de 2020, também o jornal Estadão publicou matéria de André Borges, intitulada “Associação de servidores do Ibama protesta contra nomeação de milhares por Salles”, na qual a Associação Nacional de Servidores da Carreira de Especialista de Meio Ambiente faz duras críticas aquilo que ela chama de “militarização” dos órgãos ambientais que vem sendo promovida pelo atual Ministro do Meio Ambiente. A reportagem noticia que houve uma representação feita pela unidade técnica do Tribunal de Contas da União, após realização de uma auditoria, que mostra que as nomeações desrespeitaram exigências legais de contratação impostas pelo próprio governo referente ao disposto no Decreto Federal 9727/2019, que versa sobre a meritocracia em contratações políticas, priorizando-a. Segundo a matéria, os técnicos do Tribunal de Contas da União afirmaram que “a nomeação de servidores para cargos estratégicos para a área de fiscalização do Ibama sem o preenchimento dos requisitos estabelecidos (...), em termos de formação acadêmica e experiência profissional, constitui irregularidade grave, que merece a pronta atuação deste tribunal”. A investigação realizada pelo Tribunal de Contas da União sobre as nomeações realizadas pelo Ministério do Meio Ambiente integra uma auditoria mais ampla cujo objeto é avaliar as ações do governo Bolsonaro para prevenção e controle do desmatamento ilegal na Amazônia.

²⁸ De acordo com Feldmann, Araújo (2019) o governo Bolsonaro tem gerado problemas no que tange à implementação das políticas ambientais, pois “no envio do Plano Plurianual 2020-2023 claramente ignorou em termos orçamentários a área ambiental, desprovendo de meios a implementação de políticas que decorrem de obrigações estabelecidas na Constituição, inclusive às ligadas à agenda urbana como o controle da poluição do ar e a destinação adequada de resíduos sólidos, entre outras”. (FELDMANN; ARAÚJO, 2019, on-line). Nesse sentido Araújo (2020) alerta que “no orçamento de 2020, R \$ 77 milhões - 25,3% a menos que em 2019 - foram destinados à fiscalização do Ibama. Essas inspeções incluem cerca de 1.200 operações em todo o país anualmente. Na rubrica orçamentária relacionada à criação, gestão e implantação de Unidades de Conservação Federais, estão orçados R \$ 111 milhões para 2020 - 32,7% a menos que 2019 - para administrar cerca de 9,32% da área terrestre brasileira e 25,37% da área marinha brasileira” (ARAÚJO, 2020, n.p.). O Observatório do Clima, que é composto por 56 organizações da sociedade civil, lançou em 22 de janeiro de 2021 um relatório que analisa, dentre outras questões, o orçamento para 2021 (na comparação com o dinheiro que efetivamente esteve disponível para a política pública em anos anteriores). De acordo com o relatório, somente a área de fiscalização ambiental e combate a incêndios florestais teve uma redução de 27,4% na previsão do orçamento, em relação ao que foi autorizado para essa ação em 2020. Em relação à 2019 a queda é de 34,5%. Segundo os números apresentados no relatório o Projeto de Lei Orçamentária Anual para o Ministério do Meio Ambiente em 2021 prevê o menor valor para a pasta em duas décadas.

²⁹ O jornal Estadão publicou, em 26 de junho de 2019, a matéria intitulada “Servidores do Ibama acusam Ricardo Salles de “assédio moral coletivo”, onde noticia que servidores do IBAMA que atuam em seis estados da Federação enviaram uma representação ao Ministério Público Federal, em que requerem a apuração da conduta do Ministro do Meio Ambiente que estaria adotando práticas de assédio moral coletivo.

³⁰ A Medida Provisória nº 870/2019 determinou a transferência da FUNAI do Ministério da Justiça para o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. O Decreto nº 9967/19 determinou a transferência da identificação, delimitação, demarcação de terras indígenas da FUNAI para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O Decreto nº 9673/2019 determinou a transferência do licenciamento ambiental de e em terras indígenas da FUNAI para a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

³¹ Em 11.11.2020 seis partidos e dez organizações da sociedade civil ajuizaram a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – APDF 760, junto ao Supremo Tribunal Federal para pleitear a retomada do Plano de Ação para Prevenção de Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAM). Trata-se de plano criado em 2004, ainda em vigor, mas abandonado pelo atual governo de Jair Bolsonaro que, segundo os autores da ação, estimula desmates e queimadas por meio de um conjunto de ações e omissões que, na prática, paralisaram o PPCDAM. Segundo consta do pedido

biomas entraram em curva ascendente. Isso foi levado ainda mais longe durante a pandemia da Covid 19, quando em reunião ministerial o comandante da pasta executiva ambiental manifestou-se nos seguintes termos:

(...) Precisamos ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de Covid e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. O meio ambiente é o mais difícil de passar qualquer mudança infralegal em termos de instrução normativa e portaria, porque tudo que a gente faz é pau no Judiciário no dia seguinte. Não precisamos de Congresso, porque coisa que precisa de Congresso também, nesse fuzuê que está aí, nós não vamos conseguir aprovar. Agora, tem um monte de coisa que é só parecer caneta, parecer, caneta. Sem parecer também não tem caneta, porque dar uma canetada sem parecer é cana. Nós temos que estar com a artilharia da AGU preparada para cada linha que a gente avançar. Tem uma lista enorme, em todos os ministérios que têm papel regulatório, para simplificar. Não precisamos do Congresso. Qualquer coisa que precise do Congresso, esse ninho de égua, nunca será aprovado. Há muitas coisas que são apenas relatório, aprovação, relatório, aprovação. Você não pode mudar isso sem uma aprovação porque se houver um relatório sem uma aprovação você estará em apuros (...)³².

O discurso do Ministro Ricardo Salles expõe as vísceras do acelerado desmonte do aparato estatal de proteção do meio ambiente pretendido pelo atual governo, o que tem sido feito também por meio do esvaziamento de suas instâncias de participação e de controle social. Exemplo disso está na edição do Decreto nº 9.806/2019, que alterou a composição e o funcionamento do Conama³³. Este Decreto foi assinado pelo Presidente da República em conjunto com Ricardo Salles e extirpou das decisões colegiadas do Conama a participação da sociedade.³⁴ Trata-se de

inicial, as taxas oficiais de desmatamento da Amazônia crescem gradualmente desde 2012, mas bateram recordes históricos a partir de 2019, de acordo com dados do INPE – Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais.

³² Trechos da fala do Ministro do Meio Ambiente na reunião ministerial ocorrida no Palácio do Planalto, em 22 de abril de 2020, divulgada pelo Supremo Tribunal Federal em decisão do Ministro Celso de Mello que autorizou a divulgação da maior parte do conteúdo do vídeo contendo a gravação da reunião (STF, 2020).

³³ Criado pela Lei nº 6.838/1981 como instância participativa por excelência na área ambiental, o Conama é o principal órgão de normatização infralegal em meio ambiente no Brasil. A grande maioria das normas que regulamentam o processo de licenciamento ambiental, ora em estudo, são editadas pelo Conama.

³⁴ Pelo disposto no Decreto, apenas 17% dos assentos no Colegiado ficaram com a sociedade civil, enquanto 74% são ocupados por entes governamentais, dos quais 44% são do próprio Governo Federal. Doravante, as escolhas das ONGs com assento no conselho serão feitas por sorteio e há impossibilidade de reeleição, o que impede a prerrogativa do segmento escolher democraticamente os seus próprios representantes, como vinha sendo feito até então.

flagrante atentado ao princípio da participação popular, basilar em nossa ordem constitucional democrática³⁵.

O processo de licenciamento ambiental, objeto da presente tese, também não tem escapado ileso. Por meio da Instrução Normativa 8/2019 houve a delegação dos processos de licenciamento ambiental a cargo do Ibama. Porém, tal normativa não deixa claro sobre quais são os tipos de empreendimentos que poderão ser delegados, o que poderá resultar em delegações questionáveis, até pautadas em decisões políticas e não técnicas. Com a edição do Decreto n° 9.669/2019 houve a criação da Secretaria de Apoio ao Licenciamento Ambiental e Desapropriações, no âmbito da Presidência da República, cuja função é “apoiar”³⁶ os processos de licenciamento ambiental de obras e empreendimentos estratégicos do PPI³⁷.

Diante de tal cenário, o Brasil tem sido o epicentro dos debates ambientais e, especialmente das críticas no que se refere a melhor forma de condução da sua política ambiental, seja interna ou externamente. E, não há dúvidas que o histórico recente das políticas ambientais no Brasil tem sofrido todos os reflexos da instabilidade social e política que o país tem vivenciado nos últimos anos. Isso reforça a necessidade da participação popular nas questões afetas ao meio ambiente e, especialmente, pesquisas que objetivem estudar as formas de participação possíveis no cenário político ambiental.

Eis, assim, uma realidade posta: participação popular e defesa do meio ambiente são práticas indissociáveis. Sob tal viés, o presente trabalho foi dividido em seis capítulos.

³⁵ A constitucionalidade do Decreto é objeto da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – APDF 623, no Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria da Ministra Rosa Weber e ajuizada pela então procuradora-geral da República, Raquel Dodge.

³⁶ Porém, o decreto não é claro ao definir como funcionará a relação entre esta secretaria e a diretoria de licenciamento ambiental do Ibama, esta última originariamente responsável pelas decisões sobre as licenças ambientais de obras e empreendimentos estratégicos. Há dúvidas sobre a competência técnica dos membros desta secretaria para analisar os processos de licenciamento em questão e, ainda, sobre quem será competente para, por exemplo, assinar uma licença ambiental. Ou seja, denota-se que vem sendo delineado pelo governo federal um cenário de imprecisões nos processos de licenciamento ambiental.

³⁷ Trata-se do Programa de Parcerias de Investimentos criado pelo Governo Federal pela Lei n° 13.334, de 2016, com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização. Segundo informações obtidas no sítio eletrônico do Programa, atualmente há 157 projetos em andamento, dentre os quais concessões aeroportuárias, telecomunicações, de florestas, parques nacionais, direitos minerários, petróleo e gás e apoio ao licenciamento ambiental de rodovias e hidrelétricas. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/index.php>. Acesso em: 02 fev. 2020.

O segundo capítulo, logo após esta introdução, tem como objetivo realizar uma retrospectiva histórica das experiências em âmbito internacional e nacional sobre as pesquisas realizadas e mecanismos adotados com o objetivo de melhorar a participação popular, o controle social e fortalecer o potencial democrático das decisões administrativas que culminam na autorização para instalação e operação de empreendimentos significativamente poluidores. A clareza do contexto histórico é relevante para a tentativa de compreender, a partir de um estudo de caso, como no contexto brasileiro são articulados um processo de deliberação pública e os instrumentos de participação.

O Capítulo 3 pretende apresentar o arcabouço teórico que servirá de subsídios para orientar a coleta e análise do estudo de caso. Apresenta, ainda, a polissemia do conceito de democracia, descrevendo as principais teorias desenvolvidas a seu respeito, com especial ênfase nas contribuições teóricas de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella e sua concepção de democracia deliberativa.

Já o quarto capítulo apresenta os fundamentos que amparam a compreensão do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito humano fundamental a concretizar o princípio da dignidade humana. Demonstra, ainda, a centralidade da Constituição Federal e de suas normas que disciplinam os direitos fundamentais, à luz do sentido conferido pelo Estado Democrático Constitucional e se presta a uma exposição sobre a legislação brasileira em âmbito constitucional e infraconstitucional com especial destaque aos instrumentos empregados para promover uma participação pública na gestão do uso dos recursos naturais, aqui entendido como bens de uso comum do povo, assim como da legislação que orienta o rito a ser observado no licenciamento ambiental de obras ou atividades potencialmente poluidoras de significativo impacto ambiental.

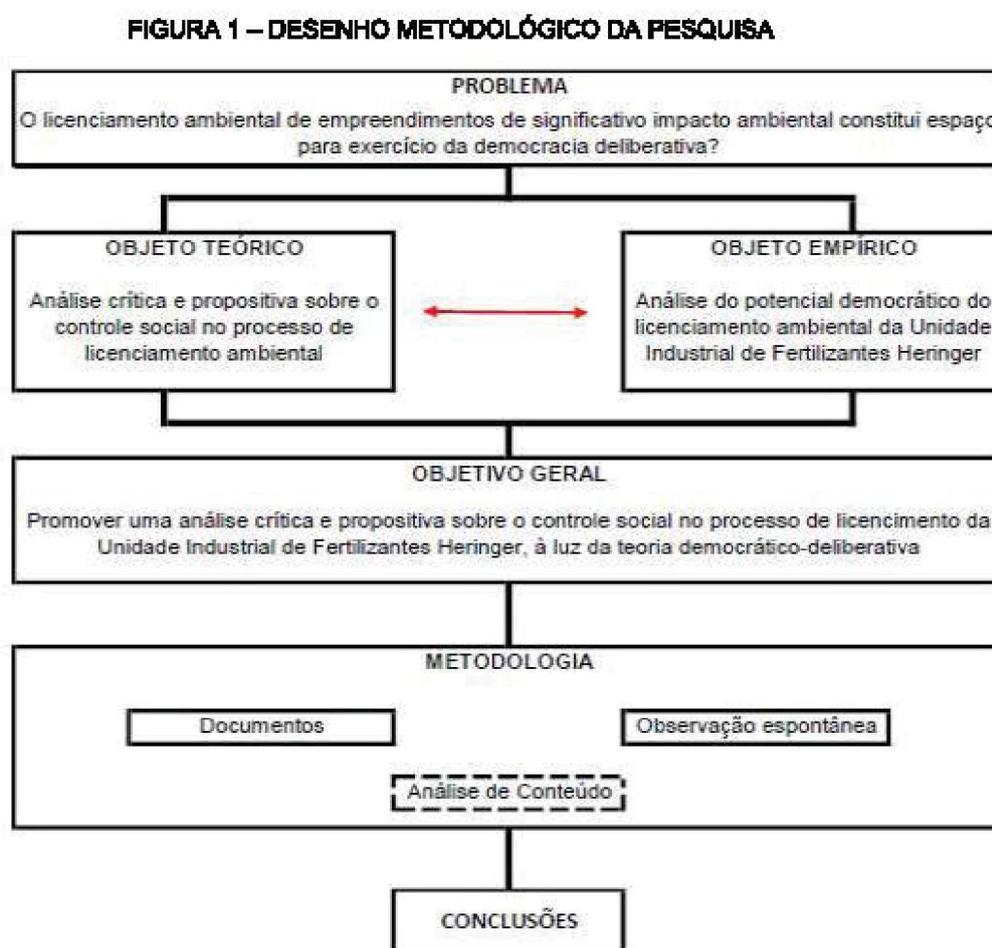
No quinto capítulo é realizado o estudo de caso. Versa-se sobre o processo de licenciamento ambiental da Unidade de Fertilizantes Heringer e a ação civil pública proposta pelo Ministério Público visando a declaração de nulidade das licenças concedidas ao objeto empírico, assinalando os critérios metodológicos que orientaram a escolha desse licenciamento como objeto do estudo de caso e as informações extraídas a partir dos registros constantes dos autos dos processos administrativo e judicial e da observação à audiência pública realizada para apresentação e debate

dos estudos ambientais. Em seguida é realizada a análise do estudo de caso realizado, com fundamento no referencial teórico da democracia deliberativa.

Ao final, no sexto e último capítulo, são apresentadas as considerações finais por meio de um diálogo entre os fundamentos teóricos do trabalho e a análise empírica realizada no estudo de caso.

1.1 DESENHO METODOLÓGICO DA PESQUISA

A Figura 1 a seguir apresenta o desenho metodológico da pesquisa:



FONTE: A autora (2021).

Diante do exposto, para o alcance do objetivo desta tese o procedimento metodológico desdobrou-se em dois momentos.

O procedimento técnico inicial aplicado foi a pesquisa bibliográfica. A construção da contextualização e do referencial teórico foram feitos com fundamento em pesquisa bibliográfica e documental em bibliotecas, acervo particular e diversos sites da internet, como por exemplo, *Scielo* e páginas de órgãos e entidade públicas, levantamento legislativo e pesquisa dos marcos legais. Trata-se do plano teórico-conceitual.

Paralelamente à pesquisa bibliográfica, foi realizado estudo de caso que consistiu em pesquisa documental a partir das informações constantes do processo administrativo de licenciamento ambiental e da ação civil pública nº 5012238-70.2017.4.04.7000, proposta pelo Ministério Público Federal em conjunto com o Ministério Público Estadual com o objetivo de discutir a nulidade do licenciamento ambiental do empreendimento ora estudado e, ainda, a observação espontânea da audiência pública realizada para apresentação dos estudos ambientais. Esta etapa refere-se ao estudo empírico.

Optou-se por adotar um estudo de caso único com finalidade exploratória e uso de fontes qualitativas, pois não há variáveis bem definidas na literatura ou em estudo sobre participação e deliberação em processos de licenciamento ambiental que permita a realização de uma pesquisa quantitativa adotando-se um universo maior de casos, especialmente que busquem avaliar se tal arena pública constitui espaço de exercício de uma democracia deliberativa, à luz do modelo teorizado por Nino e Gargarella.

2 MEIO AMBIENTE, RISCOS AMBIENTAIS E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA ANTECEDENTES DO AMBIENTALISMO³⁸ E O DEBATE ACERCA DA CRISE AMBIENTAL

2.1 ANTECEDENTES DO AMBIENTALISMO

A existência de problemas ambientais não é uma novidade, como aponta Ribeiro (2005, p. 400-401), ao citar passagem do inglês John MacCormick, docente da Universidade norte-americana de Indiana.

Há cerca de 3.700 anos, as cidades sumérias foram abandonadas quando as terras irrigadas que haviam produzido os primeiros excedentes agrícolas do mundo começaram a tornar-se cada vez mais salinizadas e alagadiças. Há quase 2.400 anos, Platão deplorava o desmatamento e a erosão do solo provocada nas colinas da Ática pelo excesso de pastagem e pelo corte de árvores para lenha. Na Roma do século I, Columela e Plínio, o Velho, advertira que o gerenciamento medíocre dos recursos ameaçava produzir quebras de safras e erosão do solo. Por volta do século VII, o complexo sistema de irrigação da Mesopotâmia, construído quatrocentos anos antes, começava a sucumbir sob o peso da má administração. (...) A construção de embarcações para a frota do Império Bizantino, Veneza, Gênova e outros estados marítimos italianos reduziu as florestas costeiras do Mediterrâneo. A poluição do ar pela queima de carvão afligia tanto a Inglaterra medieval que, em 1661, o memorialista e naturalista John Evelyn com a “Corte de Vulcano...ou os Subúrbios do Inferno, ao invés de uma Assembleia de Criaturas Racionais.

No Brasil, Silva (2002, p. 27) conta que, em 1635, foram criadas as primeiras Conservatórias que tinham o objetivo de proteção o pau-brasil, considerado como de propriedade da realeza, enquanto somente em 1797, foi assinada a primeira Carta

³⁸ Trazemos à baila para tratar da noção do ambientalismo o conceito de “nebulosa associativa” de André Micoud para o ambientalismo francês debatida por Henri Acselrad (2010) pois pertinente ao caso brasileiro “tanto pelo caráter disseminado e multiforme do conjunto de instituições que a noção compreende, como pela nebulosa intransparência que envolve crescentemente certos procedimentos de ambientalização: empresas suspeitas de práticas predatórias ambientalizam seu discurso, recusando, ao mesmo tempo, controles externos e proclamando sua capacidade de autocontrole ambiental; autoridades governamentais flexibilizam a legislação ambiental, alegando ganhos de rapidez e rigor nos licenciamentos; promotores de grandes projetos hidrelétricos que desestruturam a vida de comunidades indígenas afirmam que desenvolverão programas de “sustentabilidade” destinados “a assegurar a continuidade dos aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais” dos grupos indígenas...”

Régia sobre a conservação das florestas e madeiras. O mesmo autor aponta que em 1861 D. Pedro II tomou a decisão de plantar a Floresta da Tijuca, visando garantir o suprimento de água para o Rio de Janeiro, o qual estava seriamente ameaçado em função do desmatamento nas encostas dos morros.

A despeito disso, a dimensão ambiental como elemento indispensável para a continuidade da existência humana no Planeta, bem como a percepção de que a busca descomedida pelo crescimento econômico a qualquer custo, acompanhada da demanda cada vez maior por bens de consumo, resultariam na exaustão do ambiente biofísico demoraram a ser reconhecidas.

Le Prestre (2005, p. 159) divide em três fases distintas os ensaios para uma nova conscientização ambiental. A primeira inicia-se no fim do século XIX à Conferência da UNESCO ocorrida em 1968. A segunda, a partir de 1960, quando se identificou um período de ativismo intenso que perdurou até aproximadamente 1986. Por fim, desde 1987 observa-se um ressurgimento do debate acerca das questões ambientais. Já Ribeiro (2005, p. 402) aponta como primeiro momento do ambientalismo a segunda metade do século XIX a partir daqueles que desejavam proteger espécies em extinção, especialmente na Inglaterra.

O segundo momento, afirma o autor, é identificado após a Segunda Guerra Mundial, a partir de quando as demandas sociais e políticas se juntam a causas eminentemente naturalistas. Já na década de 1960 tem início o questionamento mais contundente à sociedade de consumo, a partir de quando o ambientalismo ganha força e divide-se em diversas correntes, como os radicais ou ecologistas profundos; os desenvolvimentistas e os *ecocapitalistas*. (2005, p. 402-403)

Depreende-se, assim, que o debate acerca da possibilidade de instauração de uma crise nas perspectivas para o futuro da humanidade teve maiores avanços a partir de 1960, o que fez com que Chefes de Estado, líderes políticos, grandes industriais e banqueiros, assim como estudiosos de diversas áreas se reunissem em abril de 1968, num pequeno vilarejo próximo a Roma, na Itália.

Este encontro ficou conhecido, em âmbito mundial, como a Reunião do Clube de Roma e teve como principal objetivo analisar e discutir medidas de longo prazo que deveriam ser postas em prática em âmbito global, a fim de superar o pensamento nacional ou regional que costuma nortear as políticas públicas em geral. O fundador do Clube de Roma, Aurélio Pecci, era à época um dos principais executivos das

empresas Fiat e Olivetti, o qual em 1966 anunciou o intento de realizar um estudo global sobre os problemas mundiais, batizado de "Projeto 1969".

Em 1971 o Clube de Roma tornou público o seu Relatório que foi intitulado "Limites para o Crescimento"³⁹ (*The Limits to Growth*), relatado por Donella H. Meadows, Jorge Randers e William W. Behrens III, realizado por uma equipe de cientistas de diferentes nacionalidades do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), sob a direção de Dennis Meadows, à época professor do MIT e com o apoio financeiro da *Volkswagen Foundation*.

A literatura reconhece inegavelmente que de todos os estudos realizados à época, o relatório divulgado pelo Clube de Roma foi o que teve maior difusão e repercussão, pois o seu conteúdo gerou contribuição ímpar ao debate instaurado acerca das consequências da busca pelo crescimento ilimitado e a utilização irracional dos recursos naturais, inclusive sob o viés político.

Para a realização deste estudo os cientistas lançaram mão de um modelo de informática sofisticado, o qual era capaz de simular a inter-relação de inúmeras variáveis que "mostraram como, no caso de se manterem inalteradas as taxas de crescimento da população, da utilização de recursos não renováveis, da produção de bens industriais e de alimentos e do aumento da poluição, o mundo seria arrastado, na segunda metade do século XXI, a incontáveis cataclismos, ou por falta de alimentos, ou por envenenamento da água e do ar, ou, mais provavelmente, pela falta de recursos não renováveis", segundo Nascimento (2002, p. 47.)

O argumento principal trazido pelos estudiosos à época é que o ritmo de crescimento econômico empreendido seria incapaz de ser sustentado em função do esgotamento dos recursos naturais no prazo de algumas décadas. Assim, haveria uma tendência à degradação, razão pela qual seria necessária a mudança das técnicas e modos de produção utilizados de forma a se alcançar um modelo de "crescimento zero".⁴⁰ O Clube de Roma concluiu, portanto, que a degradação ambiental era resultado do descontrolado crescimento populacional e da demanda de recursos da Terra causada pelo mesmo e apontou como solução possível para minimizar os efeitos negativos dessa prática consumir menos ou, até, não consumir determinados produtos para assim diminuir a produção.(MEADOWS *et al*, 1978)

³⁹ Conforme Meadows (1978).

⁴⁰ Conforme Meadows (1978).

A despeito de, posteriormente, restar verificado que os prognósticos apontados no informe ao Clube de Roma não se mostravam integralmente acertados, especialmente no que se refere às projeções de taxas de crescimento, fato é que a este relatório é conferido o mérito de trazer à tona o debate acerca do crescimento econômico ilimitado, em total desconsideração à inquestionável constatação de que os recursos naturais são finitos. Muito embora tenha sofrido duras críticas, especialmente por aqueles que diziam que o estudo apresentava falhas profundas por ter desconsiderado, dentre as suas variáveis, eventuais crises econômicas ou inovações tecnológicas que pudessem alterar a necessidade de utilização dos recursos naturais (RIBEIRO, 2005, p. 405), o estudo *Limites para o Crescimento* teve tão significativa importância que influenciou diretamente os primeiros estudos apresentados para a Conferência de Estocolmo, a qual aconteceu nesta mesma época.

Em 03 de dezembro de 1968 por meio da Resolução nº 2.398 (XXIII) aprovou uma recomendação do Conselho Econômico e Social (Ecosoc) prevendo a convocação de uma Conferência Internacional do Meio Ambiente. (SOARES, 2003, p. 41). O convite feito pelo Governo da Suécia foi aceito pela ONU no ano seguinte, ocasião em que fora criada uma Comissão Preparatória, da qual o Brasil fez parte.

Cabe aqui observar que neste período o Brasil vivia o seu chamado “milagre econômico”, com taxas de crescimento que ultrapassavam 10% ao ano, o que ironicamente correspondia também ao período de maior repressão política na história brasileira. (LAGO, 2006, p. 115) Assim, o país expressava grande preocupação com os debates que adviriam da Conferência de Estocolmo, especialmente se os mesmos tivessem o propósito de estancar o crescimento de nações ainda em desenvolvimento, conforme apontado por Pedrosa (1984, p. 29). O Brasil defendia que o crescimento econômico dos países em desenvolvimento não deveria ser limitado por medidas de restrição ambiental, as quais deveriam ser imputadas primeiramente aos países desenvolvidos.

A despeito disso, em 1972 realizou-se entre os dias 05 a 16 de junho em Estocolmo, na Suécia, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, que se constituiu como o primeiro encontro mundial com o objetivo de discutir a questão ambiental. Neste evento participaram 113 países, inclusive o Brasil, ocasião em que as discussões tiveram foco na relação entre meio ambiente e desenvolvimento. Não houve a participação da então União Soviética e dos países do

leste europeu em protesto pela ausência da Alemanha Oriental, que não foi credenciada a participar por não ser membro da ONU, o que, por sua vez, não enfraqueceu o objetivo maior da Conferência.

A decisão de realizar-se este encontro em âmbito mundial levou em conta o acelerado crescimento econômico e, via de consequência, o significativo aumento da degradação ambiental. À luz deste cenário, os países em desenvolvimento que ali estavam mostraram-se um tanto quanto descontentes com as razões que fundamentaram o encontro, pois diferentemente dos anos de 1960 e 1970, nos quais o desenvolvimento fora o foco principal, as preocupações com o meio ambiente a partir de então poderiam representar um freio ao crescimento imposto pelos países já industrializados aqueles que tinham perspectivas de desenvolvimento.

A defesa feita pelos países em desenvolvimento foi interpretada pelas nações industrializadas, em alguns momentos, como um comportamento não cooperativo. Fato é que para contornar tais percalços foi de suma importância a atuação do Secretário – Geral da Conferência, Maurice Strong⁴¹, o qual procurando uma solução para tais questões teve êxito em fazer com que os Estados reconhecessem a existência de um problema e a necessidade de agir (LE PRESTRE, 2005, p. 176).

E, apesar dos obstáculos, a Conferência de Estocolmo apresenta-se como o marco histórico-normativo inicial da proteção ambiental, na medida em que disseminou mundialmente a noção de viver em um ambiente equilibrado e saudável como um direito de todos os cidadãos, tomando a qualidade do ambiente como elemento essencial para uma vida humana com dignidade e bem-estar. Fruto deste encontro foi a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, bem como a ampliação do conceito de meio ambiente a fim reconhecer a interdependência entre os problemas sociais e do meio ambiente; a aprovação da “Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente” contendo 26 princípios orientadores de ações futuras das comunidades internacionais; a adoção de um “plano de ação” contendo 109 recomendações; a criação de um fundo voluntário para

⁴¹ Nasceu em 1929, em Oak Lake, na província canadense de Manitoba. Foi Vice-Presidente da Dome Petroleum, companhia a cuja fundação contribuiu; Presidente da Power Corporation e Presidente da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional, posto que deixou em 1970, a fim de preparar a Conferência de Estocolmo. Foi nomeado primeiro diretor executivo do Pnuma e participou das deliberações que deram origem ao Relatório de Brundtland. Em 1990 retomou a chama de Estocolmo e a tarefa enorme de conduzir ao sucesso a Conferência do Rio. Seu nome é citado regularmente como candidato possível ao posto de secretário-geral da ONU (LE PRESTRE, 2005, p. 155).

financiar os programas e a pesquisa e a criação de um mecanismo institucional para coordenar as atividades da ONU neste âmbito a ser zelado pelo PNUMA. (LE PRESTRE, 2005, p. 177)

Aliás, a redação final do documento continha uma das mais importantes vindicações brasileiras que era justamente levar em conta, quando da análise dos problemas ambientais, os fatores econômicos, assim como reconhecer a existência de responsabilidades diferenciadas atribuíveis aos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Desta forma, faz-se obrigatório reconhecer que a Conferência de Estocolmo, especialmente pela celebração da Declaração de Estocolmo, propiciou a consolidação das bases à moderna política ambiental que foi adotada pela maioria dos países em seus ordenamentos jurídicos. Esta Declaração é apontada pela maioria dos estudiosos como sendo o despertar da consciência das nações da crise ambiental, fazendo surgir assim diversos movimentos ecologistas e preservacionistas, o que refletiu nos textos constitucionais de inúmeras nações (PASSOS, 2009), como será estudado no Capítulo 4.

2.2 MEIO AMBIENTE, RISCOS AMBIENTAIS E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA – A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA

Em âmbito internacional, denota-se que a preocupação com as perversidades decorrentes da distribuição desigual dos riscos e benefícios oriundos das políticas públicas de caráter ambiental, em especial aquelas relativas a autorização para instalação e operação de empreendimentos potencialmente poluidores, tardou a ser inserida na pauta dos *policy makers*. Contudo, a experiência norte-americana é relevante para o objeto perseguido nessa Tese, pois traz elementos capazes de permitir uma análise histórica sobre a temática das desigualdades distributivas ambientais, as quais, como veremos adiante, foram responsáveis pela adoção de instrumentos de controle social dos processos decisórios.

Em 1940 fervilhava em território estadunidense a chamada “Revolução Verde”, movimento este prestigiado e que à época tinha como objetivo o desenvolvimento de tecnologias como sementes com alto rendimento, sistemas ótimos de irrigação, mecanização, fertilizantes, herbicidas, fungicidas e pesticidas químicos. Essa onda alcançou, ainda, a indústria farmacêutica já na década de 1950.

O momento era de total confiança na química para garantir e proporcionar uma melhor qualidade de vida.

Porém, tal euforia foi questionada diretamente na clássica obra Primavera Silenciosa (*Silent Spring*), da norte-americana Rachel Carson, conhecida mundialmente como a “mãe do ambientalismo”. O livro tornou-se um *best seller* rapidamente, e a repercussão do seu conteúdo foi tão grande que o então Presidente Kennedy determinou ao Comitê de Consultoria Científica da Presidência que estudasse a temática relativa aos pesticidas e suas consequências. A legitimidade da obra de Carson foi tão forte que influenciou diretamente no parecer “*Use of Pesticides*” subscrito pelo Comitê em 15 de maio de 1953. Ademais, a EPA (*Environmental Protection Agency*) norte americana, classificou o pesticida DDT como “provavelmente carcinogênico” (*probable human carcinogen*) e, após clamor público, o DDT acabou sendo proibido nos Estados Unidos em 1972, juntamente com outras doze substâncias listadas por Rachel Carson na obra Primavera Silenciosa.

Percebe-se, assim, a inegável contribuição da obra de Carson no que se refere a promover o debate público por meio do seu poder comunicacional. A autora teve a capacidade de retirar a questão dos chamados “biocidas” da esfera eminentemente técnico-científica para abordá-la na arena pública. Carson, por meio do amplo debate nacional que ocorreu em torno do seu livro, foi responsável pela consolidação da ideia-mestra do ambientalismo moderno, ou seja, de que a natureza não deve ser tratada como inimiga do Homem. Tratou-se de uma mudança de concepção civilizatória que perdura até hoje, razão pela qual a obra *Silent Spring* é obrigatória para quem se proponha a estudar o nosso tempo.

Outro aspecto de relevância ímpar na história norte americana que contribui para o deslinde do objeto deste estudo está relacionado aos chamados movimentos por justiça ambiental, pois responsáveis por apontar o caráter socialmente desigual das condições de acesso à proteção ambiental e, assim, frutificar após grandes lutas instrumentos de participa cidadã e democrática nas questões ambientais. Estes movimentos ganharam força no início dos anos 1990 e tiveram sucesso por conta da capacidade de influenciar as políticas públicas norte americanas. O pressuposto básico destes movimentos é a contestação à modernização ecológica e aos

pressupostos da teoria da sociedade de risco⁴², na medida em que associa a dinâmica da acumulação capitalista a distribuição desigual dos riscos ambientais.

O movimento de justiça ambiental⁴³ constituiu-se nos Estados Unidos da América a partir de lutas sociais, territoriais, ambientais e de direitos civis. A partir da década de 1960 observaram-se vários embates contra as condições inadequadas de saneamento, contaminação química de regiões residências e industriais, além da inadequada disposição de resíduos perigosos. Já na década de 1970 identificou-se a atuação de entidades sindicais, grupos ambientalistas e aqueles atuantes na defesa de minorias éticas na elaboração de pautas relacionadas às questões ambientais urbanas, tão delicadas, com estudos que demonstravam uma desigual distribuição espacial da poluição, considerando a raça das populações potencialmente mais afetadas e expostas. Mas não houve, naquele momento, sucesso capaz de alterar a agenda pública até então praticada.

Foi somente na década de 1980 que estes movimentos acabaram por se consolidar definitivamente, tendo como marco uma experiência concreta de luta ocorrida na Carolina do Norte, no condado de Warren. Tratou-se de uma autorização concedida pelo poder público para a instalação, naquela localidade, de um aterro de

⁴² De acordo com Ascelrad (2002, p. 51) "nem os defensores da modernização ecológica, nem os teóricos da Sociedade de Risco incorporam analiticamente a diversidade social na construção do risco e a presença de uma lógica política a orientar a distribuição desigual dos danos ambientais, Do lado dos atores da modernização ecológica - ambientalistas conservadores ou empresários ambientalizados - nenhuma referência é feita, por exemplo, à possibilidade de existir uma articulação significativa entre degradação ambiental e injustiça social. Nenhuma disposição demonstram, tampouco, estes atores em aceitar que a crítica ecologista resulte em mudança na distribuição do poder sobre os recursos ambientais. Do lado dos teóricos da sociedade de risco, por sua vez, nenhuma referência é feita aos distintos modos pelos quais os agentes sociais evocam a noção de risco, nem às dinâmicas da acumulação que subordinam as escolhas técnicas, nem tampouco ao trabalho de construção discursiva do qual depende a configuração das alianças no âmbito das lutas sociais, inclusive na formulação diversificada da própria crítica ecologista."

⁴³ Herculano (2001, p. 4) menciona que "o movimento por justiça ambiental resultou de uma bem-sucedida tentativa de juntar os movimentos ambientalista e por direitos civis nos Estados Unidos. Tanto no campo da militância quanto no campo da pesquisa acadêmica, a temática da justiça ambiental procura enfatizar que as desigualdades sociais e o desequilíbrio de poder contribuem de forma crucial para a degradação ambiental, a poluição, a destruição dos recursos naturais, mostrando como é desproporcional o impacto ambiental entre ricos e pobres, entre brancos e negros. Além deste aspecto referente às classes e etnias, a temática da justiça ambiental é inclusiva, como salienta Camacho, uma vez que nela a problemática ambiental não é tratada em separado das temáticas de saúde, emprego, habitação e educação, todas elas devendo ser analisadas a partir da premissa de que as hierarquias de poder são inerentes à sociedade e constituem o fator básico explicativo para estas problemáticas sócio-ambientais". Ainda, Camacho (1998) discute como fatores políticos, econômicos, sociais e culturais contribuem para que o Poder Público defina a localização para instalações de atividades potencialmente perigosas e tóxicas em localidades com concentração de população vulnerável. E, como resultado, justamente tais grupos venham a desproporcionalmente sofrer com os impactos negativos desta espécie de política ambiental.

resíduos químicos tóxicos, os qual seria composto de litros de petróleo que estavam comprovadamente contaminados por *bifenil policlorado*, conhecido como PCB⁴⁴. Havia o risco, portanto, de contaminação da rede de abastecimento de água da cidade. À época, aproximadamente 60% dos moradores locais eram negros e viviam em condições de pobreza e vulnerabilidade extremas.

Como relata Herculano (2001, p. 225) esses resíduos foram primeiramente despejados em rodovias que cortavam o Estado da Carolina do Norte. Diante da contaminação do solo, necessitou-se proceder a sua remediação. Mas para isso os rejeitos contaminados haviam de ser transferidos para outras localidades. Após análise, o governo decidiu depositá-los em aterro em Afton, cidade com pequena população composta, em sua maioria, por afro americanos social e economicamente vulneráveis, localizada no condado de Warren. A partir de tal experiência solidificaram-se outras batalhas que a seguiram, sempre objetivando questionar as iniquidades ambientais. Estas foram capazes de elevar o movimento por justiça ambiental a outro patamar, na medida em que ele se tornou o centro do debate acerca das lutas pelos direitos civis nos Estados Unidos, pois teve o êxito de finalmente incorporar a desigualdade ambiental na agenda do movimento ambientalista tradicional.

Um das principais vitórias do movimento foi materializada em estudo da EPA (*Environmental Protection Agency*) norte americana denominado *Environmental Equity – Reducing Risk For All Communities*, elaborado em 29 de maio de 1992 pelo grupo de trabalho *Environmental Equity Workgroup*, no qual a Agência a despeito de reconhecer a evolução significativa da proteção e recuperação do meio ambiente nas últimas décadas, busca sanar lacuna no que se refere a identificar o modo e as razões pelas quais alguns indivíduos ou grupos específicos (minorias étnicas e os mais pobres) são afetados ambientalmente de maneira tão desigual e, para tanto, elege como prioridade os temas de equidade ambiental e reconhece o direito de toda e qualquer comunidade de buscar melhorias na qualidade ambiental. (BARUZZI, 2015, p. 25).

⁴⁴ Há estudos que têm demonstrado que a contaminação por PCBs pode alterar principalmente as funções reprodutivas dos organismos, além de cloracne, hiperpigmentação, problemas oculares, além da elevação do índice de mortalidade por câncer no fígado e vesícula biliar (PENTEADO; VAZ, 2001).

Os movimentos por justiça ambiental foram tão importantes em território americano que tiveram a força de influenciar a edição da Ordem Executiva 12.898, de 11 de fevereiro de 1994, a qual dispôs sobre inúmeras condutas a serem observadas pelas agências reguladoras, dentre elas a EPA (*Environmental Protection Agency*) dispondo expressamente sobre participação popular e acesso à informação, como bem destaca Baruzzi (2015, p. 26). O autor destaca também o estudo *Environmental Justice in the Permitting Process: A Report from the Public Meeting on Environmental Permitting Convened by the National Environmental Justice Advisory Council*, realizado pela EPA no ano 2000, publicado em 03 de maio daquele ano e cujo objeto foi especificamente a participação democrática no âmbito do processo de licenciamento ambiental. O trecho inicial do estudo, que é orientador do seu objeto de estudo, assim está descrito:

A EPA, por meio de seu Escritório de Justiça Ambiental, solicitou ao Conselho Consultivo Nacional de Justiça Ambiental (NEJAC) que forneça conselhos e recomendações sobre a seguinte questão: A fim de garantir a proteção contra a degradação ambiental de todos os cidadãos, quais fatores devem ser considerados por uma autoridade federal, bem como agências estaduais ou locais com responsabilidades de licenciamento delegadas, antes de permitir que uma nova instalação geradora de poluição opere em uma comunidade de minorias e/ou de baixa renda? (EPA, 2000, p. 5 – tradução livre)

Neste estudo restaram estabelecidas algumas diretrizes para os procedimentos para licenciar atividades potencialmente poluidoras, visando fortalecer a participação dos afetados no processo. Destaca-se a necessidade de comunicação às comunidades afetadas sobre o licenciamento, a verificação e identificação das causas potenciais das desigualdades ambientais, a facilitação do diálogo para o fim de incorporar nas licenças ambientais condições que considerem as questões locais, a construção de acordos entre empreendedor, comunidade, agências e outras autoridades locais. Recomenda, ainda, que sejam adotados dados sobre a vulnerabilidade das comunidades atingidas como orientação para ações de fiscalização nos empreendimentos e que sejam levadas em consideração as características da comunidade afetada, tais como, idade, renda e escolaridade para o fim de balizar a escolha dos métodos de comunicação com a comunidade dentre outros. (BARUZZI, 2015, p. 28).

Denota-se, assim, que o movimento iniciado ainda na década de 1950 com Rachel Carson e, posteriormente, com os movimentos por justiça ambiental e os

diversos estudos científicos – realizados em âmbito acadêmico e por órgãos públicos – deles decorrentes tiveram o condão de estabelecer, em território norte americano, a incorporação pela própria Agência de Proteção Ambiental da preocupação com das desigualdades distributivas ambientais, com olhar voltado principalmente aos grupos mais vulneráveis. Baruzzi (2015, p. 28) destaca que

O que no início era visto como um denunciamento de “racismo ambiental” passou a ser uma categoria autônoma de “populações vulneráveis” para abranger qualquer grupo submetido a uma distribuição desigual dos riscos e benefícios associados à instalação de uma obra ou atividade potencial ou significativamente poluidora ou degradadora do meio ambiente.

Essa mudança reforça o direito de todos a uma proteção adequada e a uma fruição de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e, principalmente de participarem dos processos de decisão dos quais serão afetados, independentemente de sua condição econômica, origem racial, escolaridade etc, rompendo com a ideia de que todos são igualmente vítimas da degradação ambiental.

O próprio conceito de “justiça ambiental” que passou a ser adotado pela Agência de Proteção Ambiental (EPA) releva a abrangência no que se refere aos grupos submetidos à uma distribuição desigual dos riscos ambientais.

(...) o tratamento justo⁴⁵ e um envolvimento significativo⁴⁶ de todas as pessoas independentemente da raça, cor, origem, cultura, educação ou renda com relação ao desenvolvimento, implementação e cumprimento das leis e políticas públicas ambientais. (Grupo de Trabalho criado pela Ordem Executiva nº 12.898)

Cabe avultar também que a força do movimento por justiça ambiental o consolidou como uma área de estudos dentro da Sociologia Ambiental, com programas universitários e centros de estudo, como o Environmental Justice Research Center – EJRC – da Universidade de Atlanta, Geórgia, e livros foram produzidos sobre o tema, tais como Bullard (1990), Camacho (1998), Mazur (1998), e Bryant (1995).

⁴⁵ Nenhum grupo de pessoas deve suportar uma distribuição desproporcional de efeitos negativos resultantes de operações industriais ou do cumprimento da legislação ambiental (BARUZZI, 2015, p. 28).

⁴⁶ Os residentes de comunidades potencialmente afetadas devem ter uma oportunidade adequada de participar das decisões de uma atividade que irá afetar a sua saúde ou meio ambiente; as contribuições públicas devem influenciar a decisão da Agência; todas as preocupações dos participantes devem ser consideradas no processo de tomada de decisão e os tomadores de decisão devem facilitar a participação daqueles potencialmente afetados (BARUZZI, 2015, p. 28).

Ademais, o movimento influenciou a legislação, com especial relevo a que diz respeito ao direito à informação sobre o que existe ou existirá em uma dada vizinhança (*Right to know Act*) (HERCULANO, 2001, p. 2).

O movimento de justiça ambiental ganhou forte visibilidade internacional novamente em 2005, com os resultados das evidências do perfil sociodemográfico das vítimas do furacão Katrina, que atingiu Nova Orleans e que demonstrou que grupos socialmente vulneráveis (negros) sofreram mais os efeitos adversos da catástrofe. Por certo que não se tratou de uma coincidência, pois o perfil sociodemográfico foi capaz de apurar que certos grupos estavam mais expostos aos riscos e com menos capacidade de receber adequada proteção pelo Poder Público.

Delineado tal cenário, observa-se uma relevante evolução no direito ambiental norte americano, com a participação popular cada vez maior nas políticas ambientais.

2.3 MEIO AMBIENTE, RISCOS AMBIENTAIS E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA – O CONTEXTO BRASILEIRO

Paralelamente ao início dos estudos norte-americanos sobre a temática da justiça ambiental descrito no item 2.2 deste Capítulo, no Brasil tinha início uma linha de estudos urbanos liderada pelo cientista político e professor da Universidade de São Paulo Lúcio Kowarick, com especial destaque às obras “São Paulo, 1975, crescimento e pobreza” e “Espoliação Urbana”, esta última de 1979.

A despeito da concentração dos estudos aqui realizados não ser exatamente a mesma linha norte-americana, Kowarick teve como fio analítico a pobreza e a expansão urbana em sua feição social e política no universo da segregação social e as estratégias dos espaços de luta pelo reconhecimento dos direitos e de cidadania, sendo que tanto os estudos norte-americanos, como os de Kowarick e de outros que lhe sucederam têm em comum a constatação, atuação e denúncias de grupos mais vulneráveis conta de ações e omissões do Poder Público. Os seus textos vêm, portanto, influenciando uma geração de pesquisadores interessada em temáticas referentes ao crescimento das metrópoles e seus efeitos sobre mecanismos de segregação social e política e os movimentos de lutas coletivas e organização pelos direitos coletivos sociais nos ecossistemas urbanos.

Ainda no contexto nacional um dos grandes estudiosos e pesquisadores sobre a temática da justiça ambiental é Henri Acselrad. Em seu artigo intitulado

“Ambientalização das lutas sociais – o caso dos movimentos por justiça ambiental”, ele caracteriza a historicidade da questão ambiental, indicando que a relação entre meio ambiente e justiça social ganhou importância particular em território nacional a partir dos anos 1990, com relevo à conjuntura aberta pela realização da Conferência das Nações Unidas no Rio de Janeiro, em 1992 (RIO-92).

Ascelrad noticia que em 1998 representantes do Movimento de Justiça Ambiental dos Estados Unidos estiveram em terras brasileiras, com o objetivo de propalar a experiência lá vivida e fortalecer os laços com organizações locais dispostas à formação de alianças. O contato foi sendo fortalecido por meio de oficinas realizadas nas diferentes edições do Fórum Social Mundial e resultou na série “Sindicalismo e Justiça Ambiental”, publicada pela ONG IBASE em parceria com a CUT do Rio de Janeiro e a Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 2000.

O debate instaurado pela publicação foi tão relevante que resultou no nascimento do Seminário Internacional Justiça Ambiental e Cidadania, realizado na cidade de Niterói em 2001. O evento contou com a presença do sociólogo estadunidense Robert D. Bullard, responsável pelo primeiro mapa de desigualdade ambiental que foi aplicado como base de dados das denúncias realizadas pelos movimentos por justiça ambiental nos Estados Unidos. Resultou, ainda, na criação da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, responsável por ampliar a definição das categorias de luta abarcadas pelo movimento justiça ambiental no Brasil para além do racismo ambiental, constituindo, assim, um dos embriões do debate, em sentido amplo, do acesso aos recursos ambientais e o direito à informação.

Em 2009 houve um encontro da Rede Brasileira de Justiça ambiental, ocasião em que os participantes afirmaram pretender

discutir com a sociedade o que se produz, para quê e para quem se produz, e também onde e como se produz, buscando alternativas à vigente indústria de estudos de Impacto ambiental – EIA-RIMAs e outros esquemas mercadológicos de avaliação ambiental, procurando que seja avaliada a equidade ambiental dos empreendimentos por instâncias independentes do setor produtivo, garantindo o direito de escolha de comunidades: o direito de ser bem informado e de dizer ‘não’ (III encontro da Rede Brasileira de Justiça ambiental, Relatório da Plenária Final, 26.3.2009-28.9.2009, Caucaia, Ceará).

A crítica metodológica e epistemológica aos procedimentos e às instituições correntes de avaliação ambiental dos empreendimentos discutida no seio da Rede Brasileira de Justiça ambiental foi expressa no documento “Por avaliações sócio-

ambientais rigorosas e responsáveis dos empreendimentos que impactam o território e as populações” (Fase – ETTERN/IPPUR/UFRJ, 2009 apud ACSELRAD, 2009, p. 116).

Outro estudo de relevância ímpar para o debate nacional sobre a justiça ambiental foi subscrito pelo denominado Coletivo Brasileiro De Pesquisadores Da Desigualdade Ambiental⁴⁷, intitulado “Desigualdade Ambiental E Acumulação Por Espoliação: O Que Está Em Jogo Na Questão Ambiental?”. Este trabalho reúne as ideias básicas discutidas no Seminário “Desigualdade Ambiental e Regulação Capitalista: da acumulação por espoliação ao ambientalismo espetáculo” organizado pelo Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ETTERN/IPPUR/UFRJ), por ocasião da Conferência Rio+20.

Com o intuito de problematizar criticamente a temática do meio ambiente e desenvolvimento, o evento reuniu cerca de 160 professores, pesquisadores, estudantes e representantes de movimentos sociais, nos dias 30 de maio e 1 de junho de 2012, na sede do IPPUR/UFRJ, na Ilha do Fundão. A conclusão do estudo apontou que

A distribuição desigual dos danos e riscos ambientais entre os diferentes grupos sociais mostra-se, assim, inerente ao processo em curso de acumulação capitalista: desigualdades ambientais e acumulação por espoliação são os mecanismos pelos quais os capitais têm obtido ganhos de rendimento por vias não mercantis, contando com o apoio político e financeiro do Estado, num contexto de crise estrutural de sobre acumulação de capital e renitente queda da rentabilidade dos negócios. (2012, p. 182).

Outro trabalho de inegável importância é a publicação “O Que é Justiça Ambiental”, assinado por Acselrad acompanhado de um grupo de autores brasileiros – Cecília Campello Amaral Mello e Gustavo das Neves Bezerra –, com diferentes trajetórias acadêmicas e sólida experiência prévia junto à Rede Brasileira de Justiça Ambiental e em outras iniciativas semelhantes. Esta obra foi prefaciada por Robert D.

⁴⁷ Henri Acselrad (UFRJ), Alfredo Wagner de Almeida (UEA), Celio Bermann (USP), Carlos Antônio Brandão (UFRRJ), Eder Carneiro (UFSJ), Jean Pierre Leroy (FASE), Marijane Lisboa (PUC-SP), Jeovah Meirelles (UFC), Cecilia Mello (UFRJ), Bruno Milanez (UFJF), Luiz Fernando Nova (UNIR), Eliane Cantarino O’Dwyer (UFF), Raquel Rigotto (UFC), Horácio Antunes Sant’ana Júnior (UFMA), Carlos B. Vainer (UFRJ), Andrea Zhouri (UFMG), membros da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, com a colaboração dos doutorandos Raquel Giffoni Pinto, Fabrina Furtado, Deborah Werner e Gustavo Muñoz Gaviria.

Bullard que deixa claro como a problemática ambiental incorpora desigualdades sociais, de raça, de sexo e de classe, o que segue de perto a lógica hegemônica de acumulação acompanhado de um grupo de autores brasileiros – Cecília Campello Amaral Mello e Gustavo das Neves Bezerra –, com diferentes trajetórias acadêmicas e sólida experiência prévia junto à Rede Brasileira de Justiça Ambiental e em outras iniciativas semelhantes.

Considerando os avanços científicos sobre o tema, como aqui ora demonstrado, permanece pouco estudado o processo de licenciamento ambiental no que se refere à legitimidade democrática das decisões e o seu controle por meio da participação e deliberação. Como será exposto no Capítulo 4, há uma série de instrumentos que foram adotados para o aperfeiçoamento da participação pública nos debates ambientais – alguns já com mais de duas décadas de vigência –, mas pouco se conhece ainda sobre a sua efetividade. Diante de tal cenário, a presente tese tem a intenção de contribuir para o suprimento de tal lacuna.

3 TEORIAS DA DEMOCRACIA E O MODELO DEMOCRÁTICO DELIBERATIVO

3.1 UMA BREVE DIGRESSÃO SOBRE AS CONCEPÇÕES TEÓRICAS DA DEMOCRACIA

O conceito de democracia passou, ao longo dos séculos, por diversas mudanças o que revela a impossibilidade de se adotar um significado único. Assim, para o adequado desenvolvimento desta tese é necessário delimitar a partir de qual conceito de democracia o estudo de caso aqui proposto é analisado – a de democracia deliberativa – e mais do mais do que isso, de que forma essa corrente distingue-se das demais. Para tanto, ampara-se na classificação de democracia proposta na obra *Modelos de Democracia* (1987) de David Held⁴⁸, pois reúne os principais teóricos e, especialmente, as principais características em torno de cinco grandes concepções – *elitista, pluralista, legalista, participativa e deliberativa*. O objetivo é expor em que corrente teórica se situa a análise aqui pretendida e como ela está interrelacionada com os espaços de participação e deliberação.

Tomando-se os estudos contemporâneos de Held (1987) como ponto de partida para o debate sobre a democracia elitista, encontram-se em Max Weber⁴⁹ e Joseph Schumpeter⁵⁰ os seus principais teóricos. Para esses dois estudiosos a vida moderna, industrial, impõe ao cidadão conformar-se com pouco espaço político participativo, restando-lhes no máximo escolher seus tomadores de decisão. Compartilharam, assim, a noção de que na vida política haveria pouco espaço para a participação democrática e o desenvolvimento coletivo.

Segundo Weber (1968, p.103-104):

⁴⁸ Conforme o autor, “embora muitos estados possam ser democráticos, a história de suas instituições políticas revela a fragilidade e a vulnerabilidade das estruturas democráticas” (p. 1).

⁴⁹ A principal obra em que Weber desenvolve os contornos da sua concepção de democracia é *Economia e Sociedade*, que foi publicada originalmente em 1913.

⁵⁰ O austríaco Schumpeter tem como obra de referência *Capitalismo, socialismo e democracia*, de 1942. Poucos autores influenciaram de maneira tão inequívoca a teoria democrática na segunda metade do século XX como o economista e cientista social austro-americano Joseph Schumpeter. A sua teorização foi fundamental para a construção de agendas de pesquisa na ciência política norte-americana, assim como auxiliou a definir o terreno analítico que setores importantes da ciência política deveriam assentar as bases interpretativas acerca das instituições políticas democráticas - e não democráticas. Pode-se dizer que Schumpeter é o autor principal do que na literatura especializada se chama de teoria elitista da democracia. Sobre o tema ver Ricci (1970) e Huntington (1994).

Só uma escolha cabe: ou uma democracia admite como dirigente um verdadeiro chefe e, por consequência, aceita a existência da "máquina" ou renega os chefes e cai sob o domínio dos "políticos profissionais", se, vocação (...)

Ou seja, para ele ou se aceitava a democracia com liderança e se admitia a existência de partidos, ou se aceitava a democracia sem liderança e se admitia o governo de políticos sem vocação (HELD, 1987), o que deixa claro que Weber defendia a democracia representativa moderna mais por sua capacidade de selecionar líderes qualificados e competentes, do que pela possibilidade de constituir-se como um mecanismo de extensão para a participação política.

Para Weber (2004, v. 1, p. 543), uma administração pública burocrática seria indispensável à sociedade moderna, pois esta dependeria cada vez mais de procedimentos, padrões, rotinas e normas para o desempenho eficiente de suas funções administrativas e os mais experientes e treinados possuiriam uma superioridade técnica e competitiva, o que incluía os partidos políticos. A democracia, nesse sentido "elitista", atuaria para afastar os mais fracos e estabelecer os mais competentes (elite) para disputa de votos e de poder. Nesse arranjo institucional proposto por Weber não haveria espaço para uma democracia direta, sob pena de tornar-se a administração pública ineficiente e o sistema político instável.

Em tal cenário, a proposta de democracia de Weber afasta-se diametralmente de um sistema capaz de desenvolver a cidadania, a participação dos eleitores na política e seus partidos. Configuraria, sim, um mecanismo de escolha de elites políticas. Ainda que aponte limites à teorização de Weber, Held destaca o seu mérito especialmente no sentido de fomentar estudos subsequentes sobre o tema. É o caso de Schumpeter que, como já mencionado, notabilizou-se pela sua obra clássica *Capitalism, Socialism and Democracy*, com primeira edição no ano de 1942.

Joseph Schumpeter também comunga de uma concepção elitista de democracia e refere-se a ela como um método político que permite ao cidadão escolher e autorizar periodicamente governos para agirem em seu benefício⁵¹. Para Schumpeter (1984, p. 336-336), o papel do povo é produzir um governo através do

⁵¹ Conforme assevera Schumpeter (1984, p. 304) "a democracia é um método político, ou seja, certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões político-legislativas e administrativas e, portanto, não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas".

sistema eleitoral, e as proposições sobre o funcionamento e os resultados do método democrático não se devem deter na vontade geral, já que o método eleitoral é “praticamente o único disponível a comunidades de qualquer tamanho”, no sentido de decidir quem será a pessoa na liderança. Democracia, nessa perspectiva, “(...) significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo”.

O papel do eleitorado, nesse contexto, é pequeno. Atuaria apenas como legitimador das elites políticas, estas sim, que competem entre si para governar. Os partidos políticos, em tal contexto, teriam a missão de competir pelo poder mediante a disputa de votos, enquanto o eleitor figuraria isolado e distante das elites que governam.⁵²

Outra tradição teórica sobre democracia é a pluralista, tendo como seu maior expoente Robert Dahl⁵³ (1988) que defende que a teoria democrática deveria se preocupar com os processos através dos quais os cidadãos exerçam um relativo grau de controle sobre seus líderes. Dahl teria aceitado a visão de Schumpeter (1984) sobre a democracia como instrumento de seleção de lideranças, mas rejeitava a noção de exclusividade dessa liderança pelas elites. Isso está claro em seu conceito de democracia, entendida como “um sistema político em que a oportunidade de participar das decisões é compartilhada amplamente por todos os cidadãos adultos.” (DAHL, 1988, p. 14). A crítica de Dahl à concepção elitista está, portanto, no fato de que não ter dado nenhuma atenção a grupos intermediários como associações, entidades, sindicatos, federações etc., com enfoque exacerbado na análise da relação entre indivíduos e partidos.

Como lembra o próprio Dahl (1988, p. 145), no entanto, o termo democracia refere-se a um “ideal não alcançado”, o que gera confusão e controvérsias. Na

⁵² Schumpeter (1984, p. 310) afirma que “(...) mesmo se as opiniões e desejos do cidadão isolado fossem uma condição perfeitamente independente e definida que pudesse ser usado pelo processo democrático, e se todos agissem nela com racionalidade e rapidez ideais, não se seguiria necessariamente que as decisões políticas produzidas por esse processo, baseado na matéria-prima dessas vontades individuais, representariam coisa alguma que, convincentemente, pudesse ser chamada vontade do povo”.

⁵³ Roberto Dahl entrou para a história como protagonista de épicas polêmicas intelectuais com Floyd Hunter, C. Wright Mills e Peter Bachrach, debatendo o poder político, a natureza das elites dirigentes e as formas de participação democrática e produzindo 23 clássicos da teoria democrática. Decano da ciência política americana, concluiu seu doutoramento em ciência política na Universidade de Yale, em 1940. Sobre Robert Dahl, ver Abu-el-haj (2014).

realidade, ele utiliza o termo “poliarquia”⁵⁴ ao referir-se aos sistemas políticos com sufrágio amplo e garantia das liberdades e oportunidades individuais. É esse o contexto em que Dahl defende a “poliarquia”: apesar de ser um governo de minorias, não o é de uma minoria elitista composta apenas de pessoas que conseguiram trilhar uma carreira política ou burocrática administrativa. Coexistem, de acordo com a corrente teórica pluralista, diversos grupos ou diversas minorias, componente este que garantiria o caráter poliárquico⁵⁵ do processo democrático. Por certo que a distribuição de poderes não seria igualitária entre esses grupos, mas isso não seria capaz de prejudicar a submissão das decisões a um processo de intensas disputas.

É assim que, na perspectiva das tendências até aqui abordadas e de acordo com o referencial teórico eleito, o debate sobre a democracia se movimenta entre o elitismo democrático, que desconsidera a concepção de democracia como teoria que vincula meios e fins e privilegia seu caráter procedimental, e o pluralismo proposto por Dahl (1988), que estende o ideal da cidadania para além do direito ao voto e à

⁵⁴ Cabe mencionar que o termo “poliarquia” deriva de palavras gregas que significam “muitos” e “governo”; assim, o “governo de muitos” se distingue do governo de um, a monarquia, e do governo de poucos, a oligarquia ou a aristocracia. Dahl utiliza o termo “poliarquia” por considerar que as democracias existentes seriam apenas pobres aproximações de um ideal democrático. Na concepção teórica pluralista de Dahl a palavra “democracia” diz respeito à uma “democracia ideal” e “poliarquia” refere-se à uma “democracia real”. Há quem se oponha a tal diferenciação, como Giovanni Sartori ao afirmar que “no mundo real, observa Dahl, as democracias são poliarquias. Se for verdade, por que não as chamar por este nome (reservando “democracia” para o sistema ideal)? Mas a solução não é tão simples. Um rótulo pode ser enganoso em termos descritivos e, mesmo assim, necessários aos propósitos prescritivos. E a prescrição não tem menos importância que a descrição. Um sistema democrático estabelece-se em decorrência de pressões deontológicas. O que a democracia é não pode ser separado do que a democracia deve ser. Uma democracia só existe à medida que seus ideais e valores dão-lhe existência. E é por isso que precisamos da palavra democracia. Apesar de sua imprecisão descritiva, ajuda-nos a manter sempre diante de nós o ideal – o que a democracia deve ser.” (SARTORI, 1994, p. 23-24; SARTORI, 2007, p. 122).

⁵⁵ Dahl apresenta as características da poliarquia em sua obra Prefácio à teoria democrática, cuja publicação original remonte à 1956. De acordo com ele seriam oito condições para a existência de uma poliarquia: “Durante o período de votação: 1. Todos os membros da organização praticam atos que supomos constituir uma manifestação de preferências entre alternativas apresentadas, isto é, votando; 2. Na tabulação dessas manifestações (votos), é idêntico o peso atribuído à escolha de cada indivíduo; 3. A alternativa com maior número de votos é declarada vencedora. Durante o período entre as votações: 4. Cada membro que considera um conjunto de alternativas, pelos menos uma das quais acha preferível a qualquer das alternativas apresentadas, pode inserir sua(s) alternativa(s) entre as apresentadas à votação; 5. Todos os indivíduos possuem informações idênticas sobre as alternativas. Durante o período pós votação: 6. As alternativas (líderes ou políticas) com o maior número de votos vencem todas as demais (líderes ou políticas) contempladas com menos. 7. As ordens dos servidores eleitos são executadas. Durante o estágio entre votações: 8.1. Todas as decisões tomadas entre as eleições são subordinadas ou executórias àquelas tomadas durante o período de eleição, isto é, as eleições são, em certo sentido, controladoras; 8.2. Ou as novas decisões, tomadas durante o período entre eleições são pautadas pelas sete condições precedentes, operando, no entanto, sob circunstâncias institucionais muito diferentes; 8.3. Ou ambas as coisas” (1990, p. 70-75).

liberdade de expressão, englobando o direito à liberdade de organização, mas pouco ultrapassa os limites da cidadania política.

Outra concepção clássica de democracia é representada pela teoria legalista que tem como principais teóricos Robert Nozick⁵⁶, com a obra *Anarquia, Estado e Utopia* (1974) e Friedrich Hayek com *Os fundamentos da liberdade* (1960), defensores do “Estado Mínimo”, mote do neoliberalismo. O papel atribuído à democracia por esta concepção é de legitimar as intervenções estatais que visem essencialmente a assegurar a liberdade. Isso porque a teoria fundamenta-se, como já mencionado, na ideia de um Estado mínimo cuja função está atrelada à garantia das liberdades negativas individuais e da economia. Ou seja, um Estado que seja forte na promoção dos direitos e garantias individuais, mas para isso deverá intervir minimamente.

Nozick, segundo Held (1987) sustenta que o “Estado Mínimo” é a forma menos intrusa de poder político e a mais compatível com a defesa dos direitos individuais, pois somente os indivíduos podem julgar o que desejam e é melhor que o façam sem interferência do Estado. Este, em seu sentido mínimo, é inconsistente com um “planejamento em detalhes” e com a redistribuição de recursos, “o que força alguns a ajudar os outros”.

Já Hayek, observa Held (1987), que a despeito de apoiar a democracia representativa, alerta para o perigo que representa a dinâmica de um processo democrático de massas, pois indicativo de um risco à possibilidade de se instalar um governo opressivo da maioria. Para ele, a democracia não é um fim em si mesma, mas um instrumento “utilitário” destinado a proteger o fim político mais elevado: a liberdade. Nesse sentido, seria fundamental a existência de uma sociedade de livre mercado, capaz de assegurar que todos se dediquem a seus próprios fins, conforme os recursos postos à sua disposição.

Trata-se de uma concepção liberal de democracia, na qual a lei assume uma função central (daí o nome legalista): limitar a esfera de atuação do Estado com o objetivo de assegurar as liberdades individuais, na qual a democracia atua apenas como um meio de salvaguarda à liberdade política.

De outra banda tem-se a concepção de uma democracia participativa⁵⁷, da qual destacam-se teóricos considerados clássicos como Poulantzas (1980),

⁵⁶ Sobre Robert Nozick, vide Morresi (2002).

⁵⁷ Sobre a teoria da democracia participativa vide Braga (2015).

Macpherson⁵⁸ (1979) e Pateman (1992), cujas ideias foram organizadas a partir dos anos 1970, em razão do descontentamento com a teoria política então vigente. Para eles, a democracia não se limita à seleção de líderes políticos, mas supõe, igualmente, a participação dos cidadãos nas decisões coletivas que afetam suas vidas.

Uma democracia participativa, para Poulantzas, envolve a articulação entre a transformação do Estado e o desenvolvimento da democracia direta na base, o que supõe o suporte decisivo e contínuo de um movimento sustentado em amplas alianças populares (POULANTZAS, 1980). O teórico descarta a possibilidade de que mecanismos de democracia direta ou de autoadministração, isoladamente, possam substituir o Estado. Isso, entende, deixaria um vácuo de poder que seria preenchido pela burocracia. Como propõe, trata-se de multiplicar as instâncias de poder na sociedade civil, atingindo tanto a democracia fabril, como os movimentos sociais. Como esclarece Held (1987), Poulantzas propõe a democratização do Estado tornando o parlamento, as burocracias estatais e os partidos políticos mais abertos e responsáveis e, ao mesmo tempo, a democratização da sociedade, através de lutas que, em nível local, incorporem as reivindicações populares.

Em Macpherson (apud HELD 1987, p. 232) encontram-se algumas reflexões que se aproximam um pouco às de Poulantzas⁵⁹, pois, como este, aquele não deixa de reconhecer a complexidade que representa a extensão da democracia, de um mero procedimento eleitoral à participação em processos de tomada de decisões em todas as questões públicas. Essa constatação não impede o teórico de argumentar a favor da transformação baseada em um sistema que combine partidos competitivos com organizações de democracia direta. A possibilidade de instaurar uma democracia participativa residiria no fortalecimento da democracia direta, a partir das bases (tais como locais de trabalho e comunidades), a par do que se democratizariam, segundo esses princípios, os partidos políticos e a estrutura parlamentar.⁶⁰

⁵⁹ A teoria de Nicos Poulantzas sobre a democracia direta distingue-se ideologicamente de Macpherson pelo seu caráter marxista e revolucionário. Por essa razão, e pelo fato de ter sido formulada nos anos setenta, a democracia direta de Poulantzas é concebida, antes de tudo, como um instrumento de luta contra o capitalismo. Embora esse autor inove, pretendendo compatibilizar democracia direta com democracia participativa.

⁶⁰ Em sua obra *A Democracia Liberal: origens e evolução* (1978), Macpherson propõe quatro modelos de democracia: democracia protetora, democracia desenvolvimentista, democracia de equilíbrio e a democracia participativa. Sobre a última vide Fukushima (2019): "Os impasses à democracia participativa nos governos de esquerda: os casos do Brasil, do Chile e da Venezuela", no qual a autora discorre sobre o caminho para a democracia participativa de Macpherson que, segundo ele,

Mas dentre os teóricos clássicos, interessa muito destacar a contribuição de Carole Pateman que, provavelmente, foi quem mais avançou nesse debate com a obra *Participação e teoria democrática* (1992), publicada originalmente em 1970 e que serviu, ao longo das duas décadas seguintes, de contraposição aos “legalistas”. A teórica ressalta as virtudes da participação democrática, graças à sua capacidade de aumentar o senso de eficácia política, reduzir o distanciamento dos centros de poder, preocupar-se com problemas coletivos e formar cidadãos ativos, com maior interesse pelos assuntos governamentais. Segundo ela:

(...) somente se o indivíduo tiver a oportunidade de participar de modo direto no processo de decisão e na escolha de representantes (...) é que, nas modernas circunstâncias, ele pode esperar ter controle sobre sua vida ou sobre o desenvolvimento do ambiente em que ele vive. (PATEMAN, 1992, p. 145-146)

A participação do cidadão, no que chama de “áreas alternativas”⁶¹, é, para Pateman o segundo argumento mais importante da teoria da democracia. Essa participação, segundo ela capacita o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas públicas e privadas. Cabe transcrever, a respeito, as palavras da autora:

(...) a existência de uma sociedade participativa significa que ele [o homem comum] estaria mais capacitado para intervir no desempenho dos representantes em nível nacional, estaria em melhores condições para tomar decisões de alcance nacional [...] e estaria mais apto para avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes nacionais sobre sua vida e o meio que o cerca. (PATEMAN, 1992, p. 146)

É no contexto de uma sociedade participativa, de acordo com ela, que se modifica o significado do voto para o indivíduo, pois, além de se tornar mais determinado, ele passa a dispor de maiores oportunidades para se educar como cidadão público. Os níveis educacionais mais qualificados, portanto, favorecem a experiência de participação. Em contrapartida, as pessoas encontrarão poucas razões

compreende a democracia participativa como um aperfeiçoamento da democracia liberal. Segundo Fukushima o modelo de democracia participativa proposto por Macpherson “complementa a democracia liberal e dela faz parte, na medida em que propõe um sistema piramidal que resgata o princípio ético do liberalismo (...)” (FUKUSHIMA, 2019, p. 114).

⁶¹ Essas áreas, distintas da indústria – contexto valorizado por Pateman (1992, p. 113) para o exercício da democracia participativa – seriam a família e a escola, dentre outras.

para participar do processo de tomada de decisões, se marginalizadas ou mal representadas.

O tipo de participação que limita os direitos à autodeterminação apenas para a esfera do governo reduz a democracia ao voto ocasional e periódico, pouco contribuindo para a melhoria da qualidade de vida de muitas pessoas (PATEMAN, apud HELD, 1987, p. 233). É nesse sentido que Pateman propõe a adoção de novas formas de participação política, já que as eleições não seriam suficientes para o controle e acompanhamento dos governos e governantes. A participação teria de se dar por novas formas institucionais, inclusive com processo de tomada de decisão mais inclusivos, na medida em que essas instâncias de participação democráticas permitiriam alcançar a igualdade de liberdades e, ainda, de desenvolvimento pessoal concreto.

Infere-se, assim, que os modelos teóricos democráticos até aqui expostos se aproximam, uns mais e outros menos, da noção de que o poder deve ser organizado democraticamente, por meio de instituições que intermediam a relação entre os interesses privados e o próprio poder. Nesse sentido, a legitimidade do governo estaria justamente na vontade desses indivíduos organizados como maioria, na medida em que a unanimidade seria um ideal contrafactual em modelos de sociedades modernas. As decisões entendidas como legítimas, portanto, são construídas com base na vontade da maioria, o que pretende conferir também eficácia ao processo de tomada de decisões públicas (HELD, 1987).

No entanto, sem renunciar aos instrumentos próprios de organização de poder nas sociedades modernas, como a regra da maioria, o processo eleitoral periódico e a divisão de poderes, há caminhos para se contrapor a esses modelos e traçar um ideal democrático, mesmo que remoto, da soberania popular entendida como a expressão da deliberação de todos. Não se trata, por certo, de agregar as preferências individuais, mas sim de estabelecer um processo de comunicação, em espaços públicos, que auxilie na formação da vontade dos cidadãos. Trata-se de um ideal democrático deliberativo, cujo modelo teórico sustenta que o processo de decisão sobre as questões que afetem a coletividade necessita ser antecedido e, portanto, sustentado por meio da deliberação dos indivíduos de forma racional em fóruns capazes de promover o amplo debate e negociação.

Em 1992, Habermas⁶² publica a obra “Faktizität und Geltung” com a proposta de uma concepção de democracia que inclui o papel da esfera pública como inafastável e debate a influência da esfera pública sobre o campo político, o que faz orientado pelo paradigma procedimental de democracia. Esta obra foi publicada no Brasil em 1997 sob o título *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Já no livro *A Inclusão do Outro* (2004), o teórico então apresenta o modelo de democracia deliberativa ou, como ele chama, procedimentalista e que tem como base as condições de comunicação, as quais permitem que o processo político seja capaz de alcançar resultados racionais.

Trata-se da concepção deliberativa de democracia⁶³ e tem como base a legitimidade das decisões políticas desde que tomadas em processo de deliberação pública entre cidadãos que sejam iguais e livres. A legitimidade das deliberações que são tomadas em sociedade complexas está relacionada diretamente à qualidade dos debates que a antecedem. Para além da forma como se delibera, importa muito mais as oportunidades de debate, participação e justificação por meio de argumentos, que acontecem durante o processo de tomada de decisão. É o procedimento democrático denominado Teoria do Discurso, o qual resulta em uma coesão interna negociações, discurso e auto entendimento, e reforça a noção de que sob tais condições faz-se possível encontrar resultados ora racionais, ora justos e honestos. (HABERMAS, 2004. p. 286)

Para algumas das teorias aqui expostas a legitimidade de um governo democrático é, geralmente, materializada pelo voto. Mas sob a convicção de que tal instrumento, a despeito de sua incontestável relevância, não é suficiente, Habermas (1997, v. II, p. 19-21) propôs a teoria do discurso, segundo a qual a operacionalização desse procedimento ideal de deliberação e tomada de decisão depende, para tanto, de que sejam institucionalizados os procedimentos e condições de comunicação e de decisão.

Para tanto, destaca Faria (2000) que Habermas oferece para explicitar tais processos de comunicação e decisão a imagem que retrata uma relação do tipo

⁶³ “A deliberação, entendida como um método para a tomada de decisão (na análise a ser realizada, decisões políticas), assenta-se na ideia de um livre debate, ou discussão, a ser realizado entre cidadãos livres, iguais e racionais, com vistas na obtenção de um resultado com o qual todos possam concordar, uma vez que todos serão por ele afetados” (KOZICKY, 2004, p. 45).

centro-periferia. No centro estaria localizada a administração, o judiciário e a formação democrática da opinião e da vontade, representada pelo parlamento, partidos e eleições; na periferia, por sua vez, está a esfera pública, composta por associações formadoras de opinião, tais como os grupos de interesse, sindicatos, associações culturais, igrejas etc. Com fundamento em tal imagem, Habermas define a política deliberativa em duas vias: a formação da vontade constituída democraticamente em espaços institucionalizados e a opinião informação em espaços extra institucionais. A interrelação entre os espaços é que confere legitimidade ao governo. A deliberação, de acordo com o modelo teórico de democracia de Habermas, consiste em um processo de debate em que os aspectos distintos de determinada proposta são considerados.

Nesse sentido, afirmam Gutmann e Thompson (2004, p. 25) que o teórico Jürgen Habermas é um dos principais responsáveis por tratar da ideia de deliberação nas sociedades modernas, conferindo a ela uma base mais democrática.

3.2 AS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS DE CARLOS SANTIAGO NINO E ROBERTO GARGARELLA

Carlos Santiago Nino propõe a construção de uma teoria democrática-deliberativa⁶⁴, a qual funda-se na ideia de deliberação coletiva como principal elemento para que sejam tomadas decisões de índole coletiva. Tal modelo teórico encontra-se centrado na ideia de igualdade e de que todos os cidadãos merecem igual respeito e consideração⁶⁵. Nessa mesma linha segue a teorização de Roberto

⁶⁴ O modelo de democracia deliberativa proposta por Carlos Santiago Nino parte de uma leitura entre as concepções de democracia de John Rawls e Jürgen Habermas. A sua proposta teórica visa preencher a lacuna deixada por Rawls ao acreditar no debate coletivo, na prática discursiva proposta por Habermas (NINO, 1999, p. 165). Trata-se de posição intermediária entre Rawls e Habermas e intitulada por Nino de construtivismo epistemológico, ou seja, o valor epistêmico da democracia está na busca da solução mais adequada mediante práticas discursivas coletivas e (ou) individuais, e põe em evidência a imparcialidade como requisito essencial para a busca dessa solução (GODOY, 2011, p. 65).

⁶⁵ A noção de igualdade aqui tomada tem como base o entendimento de Dworkin (2017, p 305), para quem a ideia de igualdade política "pressupõe que os membros mais frágeis da comunidade política têm direito à mesma consideração e respeito que o governo concede a seus membros mais poderosos, de modo que, se algumas pessoas têm liberdade de decisão, qualquer que seja o efeito sobre o bem-estar geral, todas as pessoas devem ter a mesma liberdade. E conclui o autor afirmando que um homem "somente tem um direito fundamental contra o governo, no sentido forte, como a liberdade de expressão, se esse direito for necessário para proteger sua dignidade ou sua posição enquanto detentor da mesma consideração e do mesmo respeito, ou de qualquer outro valor pessoal de mesma importância."

Gargarella que, diante da prematura morte de Nino, seguiu e aprofundou seus estudos, em especial sobre a concepção da democracia deliberativa.

De acordo com Godoy (2011, p. 64) Nino parte das teorizações de Rawls e Habermas sobre a democracia deliberativa, mas diferente de tais estudiosos, entende que o conhecimento da verdade moral ocorre a partir de um procedimento que privilegie o debate e decisão intersubjetivas. Ou seja, o conhecimento que o indivíduo possui é incrementado a partir do intercâmbio de ideias e da possibilidade de se justificar determinada posição aos demais debatedores, processo este que permite que a imparcialidade seja resguardada. Tal concepção teórico-deliberativa, no entanto, não exclui que a prática de reflexões individuais possa resultar na produção de soluções acertadas, apenas ressalva que diante da dificuldade de se sustentar a imparcialidade, tal prática poderá se mostrar de menor confiabilidade.

Trata-se de uma posição intermediária entre os modelos de Habermas e Rawls intitulada de construtivismo epistemológico, para a qual o valor epistêmico da democracia está “na busca da solução mais adequada mediante práticas discursivas coletivas e (ou) individuais, e põe em evidência a imparcialidade como requisito essencial para a busca dessa solução” (GODOY, 2011, p. 64).

3.2.1 Igualdade, participação popular e a tensão entre constitucionalismo e democracia

Para uma melhor compreensão acerca da teoria da democracia deliberativa concebida por Nino e Gargarella, considerando que tal modelo se encontra centrado na noção de participação popular e igualdade, faz-se necessário visitar a relação existente entre soberania popular e poder constituinte e a tensão característica entre constitucionalismo⁶⁶ e democracia.

A conjugação entre democracia e constitucionalismo constitui tarefa difícil, na medida em que a primeira pressupõe o povo participando dos temas que afetam a comunidade, o que inclui o próprio conteúdo da Constituição. Por sua vez, o constitucionalismo, por meio de suas normas, impõe limites à soberania e atuação

⁶⁶ O constitucionalismo se origina nos Estados Unidos, com a ideia do *Rule of Law*, que implica a preservação de determinadas regras jurídicas fundamentais, limitadoras do poder estatal (NINO apud CHUEIRI, GODOY, 2012, p. 8).

popular, o que resulta na tensão entre constitucionalismo e democracia. Como alertam Chueiri e Godoy (2010, p. 159).

Conciliar democracia e constitucionalismo é uma tarefa tão complexa quanto problemática. Eis o paradoxo: a democracia significa o povo decidindo as questões politicamente relevantes da sua comunidade, inclusive os conteúdos da constituição; e o constitucionalismo significa, por sua vez, limites à soberania popular e do poder constituinte, vinculando ambos. Assim, a conjugação entre constitucionalismo e democracia remete a outra, que está na sua base, qual seja, entre soberania e poder constituinte.

Nesse sentido Godoy (2012, p. 21) afirma que “se é o poder constituinte que funda a Constituição, será o constitucionalismo que a resguardará. Aquele, como impulso, não somente funda, mas permanece em tensão com os poderes constituídos”. Em tal cenário, o constitucionalismo surge como conquista, a partir da ideia de que uma Constituição escrita atua como asseguradora de direitos e garantias.

A Constituição entendida como resultado de conquistas históricas e, em especial, como garantidora de direito e liberdades dos cidadãos, tratou de se opor aos poderes ilimitados de quem quer que seja e, para tanto, definiu limites e parâmetros para atuação do monarca e do povo. Isso porque, a partir dos movimentos ocorridos a partir do século XIX, pelos regimes liberais nos Estados Unidos e na Europa, a soberania passou a ser compreendida como exercício do poder pelo e para o povo.⁶⁷

Em tal cenário vislumbra-se que o constitucionalismo é elemento limitador do poder, antes concentrado nas mãos do monarca. Mas paradoxal e indissociavelmente a ele está a Constituição escrita⁶⁸, a qual cabe limitar e regular também a atuação do

⁶⁷ A questão do primado da Constituição, como norma fundamental do Estado, que garante os direitos e liberdades dos indivíduos, foi desenvolvida no decorrer do século XIX, com a consolidação dos regimes liberais nos Estados Unidos e na Europa pós-revolucionários. O constitucionalismo foi utilizado, de um lado, para contrapor ao contratualismo e à soberania popular, ideias-chave da Revolução Francesa, os poderes constituídos no Estado. De outro, utilizou-se a Constituição contra os poderes do monarca, limitando-os. Dessa forma, a Constituição do Estado evitaria os extremos do poder do monarca (reduzido à categoria de órgão do Estado, portanto, órgão regido constitucionalmente) e da soberania popular (o povo passa ser visto como um dos elementos do Estado). Embora liberais, as Constituições podem, ou não, ser democráticas, pois não basta elas atuarem simplesmente como limitadoras do poder (BERCOVICI, 2004, p. 5).

⁶⁸ Para o constitucionalismo o governo, além de se encontrar limitado, assim está a partir de normas jurídico-constitucionais, geralmente requerendo um texto escrito, mas tal requisito não é absolutamente necessário (CHUEIRI; GODOY, 2012, p. 166).

povo ao prescrever condutas⁶⁹ que devem ser obedecidas por todos, seja o Estado ou os cidadãos.⁷⁰

Atualmente compatibilizar uma Constituição escrita, relativamente estável, que assegure a proteção dos direitos e limite o poder, com a intuição a favor de um autogoverno constitui um dos maiores desafios da teoria constitucional, como adverte Gargarella (1996, p. 128).

Portanto, para que uma Constituição seja democrática não basta que ela atue apenas como limitadora do poder⁷¹, mas sim honre os compromissos democráticos⁷² que foram assumidos a exemplo, pois objeto do presente estudo, a participação popular em todos os debates e decisões que possam afetar determinada comunidade.

A limitação do poder é insuficiente se não existir tal contrapartida democrática, pois a democracia atua em papel fundamental ao não permitir que o constitucionalismo se acomode em suas conquistas⁷³ e, para tanto, ela deve tencioná-lo constantemente, nas palavras de Chueiri, Godoy (2012, p. 166) “provocando-o e renovando-o através da aplicação e reaplicação da Constituição, sua interpretação e reinterpretação, seja pelo povo ou pelo Poder Judiciário”.

A Constituição, como ser e dever ser, deve ser e estar totalmente comprometida, portanto, com a democracia que, para esta pesquisa, pressupõe

⁶⁹ A Constituição expressa não apenas um ser, mas também um dever - ser, e, para isso, é protegida por processos complexos de modificação (NINO apud CHUEIRI, GODOY, 2012, p. 166).

⁷⁰ A Constituição é norma, portanto, os seus princípios devem ser aplicados de maneira a comprometer todas as demais espécies normativas, especialmente através da interpretação feita pelos órgãos públicos e o próprio povo (CHUEIRI, GODOY, 2012, p. 166).

⁷¹ A ausência de comprometimento da Constituição com a democracia, limitando-se tão somente à limitação de poder é destacada por Godoy (2012, p. 48), o qual aponta como exemplo o constitucionalismo europeu e latino-americano do fim do século XIX e início do século XX, pois naquele momento a maioria desses países tinham uma Constituição tipicamente liberal preocupada apenas com a limitação de poder e a garantia de direitos individuais. As demandas sobre direitos que não integravam as constituições liberais somente surgem após a Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa. Sobre o tema vide Chueiri (2010).

⁷² Sobre isso Godoy (2012, p. 53) destaca que “O constitucionalismo comprometido com a democracia e os novos direitos sociais aparece, assim, mais evidente nas chamadas constituições sociais – que incorporaram, expressamente, a democracia e os direitos sociais. Essa relação entre constitucionalismo e democracia, liberdade (direitos individuais) e igualdade (direitos sociais) se verifica, em geral, nas constituições escritas contemporâneas que trouxeram em seus textos a opção pelo regime democrático e incluíram em seu rol de direitos fundamentais não apenas os direitos individuais, mas também os direitos sociais.”

⁷³ A referência às conquistas do constitucionalismo significa que há elementos que o tornam mais forte como defensor da Constituição, ou seja, a existência de direitos individuais invioláveis, a existência de um controle rígido de constitucionalidade e a separação de poderes, sobretudo a independência do Poder Judiciário.

necessariamente a participação popular.⁷⁴ Sob tal ótica, infere-se que a insanável tensão entre democracia e constitucionalismo pode ser produtiva e, para tanto, sem que isso signifique o fim da tensão que lhes é característica, um caminho comum entre eles é o princípio da igualdade.⁷⁵

Tal debate é inafastável, considerando o objeto da presente tese, pois em uma sociedade, como é a sociedade brasileira, marcada por profundas desigualdades sociais e na distribuição de recursos (inclusive, naturais), existem grandes chances de que as tomadas de decisões sobre temas públicos que afetem parcelas de uma determinada comunidade (a exemplo do funcionamento de empreendimentos potencialmente poluidores), acabem sendo concretizadas em favor e por uma parcela minoritária e privilegiada da sociedade.⁷⁶

Por isso, a relevância de uma proposta de igualdade na participação e tomada de decisões sobre assuntos que atinjam a sociedade, para que assim seja possível, na acepção de Gargarella (2008, p. 262), “reinstalar uma dimensão igualitária que se

⁷⁴ Nesse sentido, Godoy (2012, p. 54) assevera que “A Constituição brasileira de 1988, nesse sentido, expressa não apenas os direitos que busca garantir e efetivar, mas também apresenta os objetivos do Estado e o vincula, bem como todos os cidadãos, nos seus arts. 1º e 3º. O art. 1º, em seu caput, anuncia o Estado brasileiro como República Federativa, constituído em Estado democrático de direito. Assume a democracia como elemento intrínseco a ele e em seu parágrafo único toma como fundamento a emanção do poder pelo povo. Ou seja, expressa, logo em seu art. 1º, a tensão entre democracia (soberania popular) e a limitação pelo Direito (constitucionalismo). Mais do que isso, em seu art. 3º institui os objetivos da República brasileira e impõe ao Estado a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, comprometida com a erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades sociais. A importância da assunção desses compromissos, objetivos, fins e imposições exarados na Constituição é que ela, como norma, expressa não apenas um ser, mas também um dever ser e, por isso, é protegida por processos complexos de modificação.

⁷⁵ Como mencionado na nota de rodapé 66 a noção de igualdade aqui tomada tem como base o entendimento de Dworkin (2017, p 305), para quem a igualdade transcende apenas conferir valor idêntico a cada um, mas implica a deferência de igual consideração e respeito. Incorpora-se, também, a ideia de que, para tratar todos como iguais, é necessário fazê-lo nas medidas de suas igualdades e, da mesma forma, nas medidas de suas desigualdades, conforme ressaltam Chueiri, Godoy (2012, p. 168). O art. 5º da CF/88 dispõe que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza e, ao assim estabelecer, demonstra a intenção de eliminar a possibilidade de toda e qualquer discriminação. Nos termos do preâmbulo da CF/88 considera-se “a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. Nesse sentido, a Constituição adota o princípio da igualdade em sua concepção formal, revestida sob o manto das normas, assim como material, na medida em que define a igualdade como um projeto socialmente possível mediante adoção de medidas de discriminação positiva voltadas a tornar a igualdade fática e real.

⁷⁶ Quanto a isso Chueiri e Godoy (2012, p. 168) observam que “o ideal de escolha e decisão de cada um sobre a sua vida deve ser observado de maneira crítica, em especial quando se trata do sistema democrático e constitucional de países periféricos e latino-americanos como o Brasil. Isso porque tal ideal de escolha e decisão leva em conta as conjecturas culturais, sociais e econômicas do sujeito, bem como deveria implicar um processo mínimo de formação, informação e reflexão críticas sobre a sua condição.”

perde quando a vida coletiva fica sujeita ao resultado do incentivo e de iniciativas de uma minoria poderosa”.

Ademais, em países como o Brasil, deve-se ter em mente que uma significativa parcela da população está à margem do processo de debate e decisão da vida pública, pois ainda vive em condições de extrema pobreza e miséria devido às ações violadoras de direitos básicos ou omissões por parte do poder público e, portanto, estão excluídos do acesso à educação formal que lhes permita ter o mínimo de condições para figurar e atuar em debates públicos em pé de igualdade.

E, como bem salienta Gargarella (2008, p. 269-270), trata-se de situação de desvantagem construída por uma postura de renegação que a sociedade e o Estado impuseram historicamente aos índios, negros e imigrantes pobres e trabalhadores. Tal processo remonta à época da colonização, com reflexos até os dias de hoje em países, como o Brasil, nos quais a exclusão foi política e socialmente construída e que tem, com pressuposto, a existência de relações assimétricas em que não se identifica igual respeito e consideração ao outro.

Assim, a proposta de uma democracia deliberativa parte de uma sociedade mais horizontalizada e tem como meta a materialização de uma igualdade de participação que, para tanto, busque tornar efetivas e viáveis o debate e as decisões coletivas sobre os assuntos públicos mais relevantes que afetem a sociedade.

Cabe destacar que não se trata, por certo, de que toda matéria de interesse público seja resolvida coletivamente mediante a intervenção e reunião de todos os membros da sociedade e a presença de milhares pessoas, mas sim de instituir um processo dialógico, na medida em que, a partir das ideias de constitucionalismo e democracia, a igualdade assuma um papel determinante no sentido de reconhecer que todas as pessoas possuem a mesma dignidade moral e são iguais em suas capacidades mais elementares.

Nesse viés, em uma sociedade verdadeiramente igualitária e democrática, as possibilidades de discussão e tomada de decisões coletivas sobre as questões mais relevantes devem ser efetivas e possíveis. Somente assim a vida pública torna-se produto de um acordo firmado entre iguais, independentemente dos recursos econômicos ou políticos individuais. Para tanto, faz-se necessária a difusão de informações e o confronto de pontos de vista divergentes sobre alguns temas. E, como ensinam Chueiri e Godoy (2012, p. 169):

É a partir, sobretudo, da igualdade acima discutida (e/com liberdade) e da existência e fruição de instrumentos que facilitam e permitem atuações e decisões coletivas que se pode pensar em um processo transformador da realidade. Dessa forma, concebe-se a democracia como um processo orientado à transformação. Processo este que, conforme propõe Carlos Santiago Nino (1989), opõe-se à construção social alicerçada no *status quo* e foge da posição individual e egoísta, para atuar em favor de uma posição coletiva, fundada exclusivamente em um processo de construção e reflexão coletivas.

Inegável, portanto, a relevância da deliberação coletiva como elemento indispensável para a tomada de decisões de índole coletivas, pois parte do pressuposto da igualdade e de que todos merecerem igual respeito e consideração. É justamente nesse ponto, como ensina Gargarella (2004, p. 77), que o constitucionalismo e a democracia se fundem tendo na igualdade o seu último fundamento: a igualdade contribui, sobremaneira, ao determinar que todos os indivíduos possuem a mesma dignidade moral e são iguais em suas capacidades elementares e, assim sendo, todos os cidadãos têm igual direito de intervir nas decisões que afetam a si e sua comunidade. Ou seja, todos têm direito de participar dos processos decisórios de maneira igualitária.

Cumpra-se, assim, o compromisso com a democracia e com o constitucionalismo, na medida em que, por um lado, preservam-se os direitos constitucionais fundamentais que permitem a cada um administrar a sua vida de acordo com seus ideais e, de outro, resta preservada a estrutura democrática em que a opinião de cada indivíduo vale tanto quanto a dos demais. A igualdade constitui-se, assim, como o fundamento último do constitucionalismo e da democracia. GARGARELLA, 2004, p. 77).

Portanto, para Nino e Gargarella a democracia deve ser entendida como um procedimento baseado em ações comunicativas e argumentativas, com vistas à tomada de decisões que sejam moralmente mais legítimas. Mas, para isso, não poderão ser prejudicados os direitos e garantias estatuídos na Constituição. Nesse ponto é que a teoria de Nino e Gargarella diferenciam-se dos demais teóricos da democracia deliberativa, pois não ignoram a tensão existente entre democracia e constitucionalismo, ao contrário, propõem com ela conviver e dela obter interpretações produtivas. Justamente por isso os teóricos valorizam o debate público, como elemento indispensável à construção de decisões coletivas legítimas e justas, e não acreditam no consenso proposto e idealizado por autores como Habermas e Rawls.

3.2.2 A adoção da teoria da democracia deliberativa como instrumento para o alcance de decisões legítimas

Ao se pronunciar a favor de uma compreensão deliberativa de democracia, o modelo proposto por Nino insere-se numa concepção mais ampla de justificação da democracia, na medida em que compreende a deliberação como um ideal normativo e um teste para a legitimidade democrática. Ou seja, para Nino a democracia se justifica se promover condições para a edificação de espaços públicos deliberativos, voltados ao alcance de decisões legítimas. A deliberação coletiva constitui, portanto, elemento essencial para a tomada de decisões coletivas, partindo do pressuposto de igualdade e de que todos merecem igual respeito e consideração.

No entanto, o modelo de democracia deliberativa proposto por Nino, diferentemente de Jürgen Habermas e John Rawls, não objetiva o alcance do consenso como resultado mais adequado, mesmo se presentes as condições ideais para o debate, pois considera em seu modelo teórico a realidade social complexa em que está inserida a proposta. Trata-se de uma posição intermediária entre os modelos de Habermas e Rawls intitulada de construtivismo epistemológico, para a qual o valor epistêmico da democracia está “na busca da solução mais adequada mediante práticas discursivas coletivas e (ou) individuais, e põe em evidência a imparcialidade como requisito essencial para a busca dessa solução” (GODOY, 2011, p. 64).

Para Nino (1999, p. 94-95) será nos espaços públicos⁷⁷ que os cidadãos poderão tomar as decisões que entendam como melhor para as suas vidas e de deliberar sobre quais são os princípios e normas que deverão reger a sociedade em que estão inseridos. Trata-se, assim, de um resgate da perspectiva moral das normas, incluindo-a como um fundamento da própria democracia. Desta forma, Nino (1999, p.

⁷⁷ Sobre o conceito de espaços públicos este trabalho filia-se à Bonavides (2008, p. 278) para quem o espaço público constitui conceito contemporâneo valioso, pois auxiliar poderoso na edificação de sistemas participativos de democracia direta. O conceito de espaço público, para Bonavides, contém as virtudes de um processo democrático “mais aberto, intenso e profundo a que se possa aspirar”, pois possibilita a introdução de novos instrumentos a transigir com a “supremacia da intermediação clássica – a da chamada representação política, cuja crise é manifesta e cuja decadência é irremediável”. Assim, o autor defende que o espaço público “poderá ser futuramente, um dos mais importantes polos políticos de conscientização participativa da cidadania”. (2008, p. 279). Fica claro que a compreensão moderna sobre o espaço público como uma prática de extrema importância e, como auxiliar indispensável na construção dos sistemas participativos da democracia direta, permite que se possa conviver com formas remanescentes de representação.

154) propõe uma concepção de democracia dialógica, ou seja, política e moral não separam. Ao contrário, definem o valor da própria democracia.

Nino (1999, p. 168) parte do princípio, ainda, de que a falta de imparcialidade dos tomadores de decisão, atores sociais e políticos, não se deve, obrigatoriamente, a inclinações egoístas, mas muito mais à ignorância e desconhecimento sobre os interesses dos demais. O pressuposto da imparcialidade estará configurado se aqueles que estejam, de alguma forma, envolvidos com o processo deliberativo tiverem ciência sobre as informações e dados relevantes ao que esteja sendo objeto de debate (NINO, 1999, p. 169).

O modelo proposto por Nino surge, assim, como um modelo imperfeito de um discurso moral ideal, no qual os cidadãos definem as bases para organização de sua vida em comunidade. Isso seria alcançado mediante um debate pautado em acesso à informação plena e com certo limite de tempo, a fim de alcançar um acordo majoritário⁷⁸, cujo resultado seria uma decisão imparcial pois, ao ser tomada, materializa os pontos de vista dos diferentes partícipes. Mas, como já destacado, o teórico alerta que a decisão majoritária deve sempre ser vista com cautela, pois há situações em que a discordância materializada por uma minoria é que poderá conferir um grau de imparcialidade necessário para que a decisão tomada seja a mais correta. (GODOY, 2011, p. 66)

A democracia deliberativa seria o instrumento mais adequado para se possa alcançar decisões imparciais, na medida em que a concepção democrático-deliberativa é aquela que mais se aproxima do discurso ideal, pois tem como promessas básicas a inclusão social e o fomento entre os interessados e afetados de uma tomada de decisões coletivas mediada por um processo de discussão pública, a partir da ideia de que cada indivíduo é o melhor juiz de seus interesses.

Sob tal viés, segundo Nino (2003, p. 202) a democracia deliberativa é o caminho mais confiável para transformar os interesses das pessoas, as suas preferências, e chegar ao resultado mais correto. Para tanto, a análise aqui proposta,

⁷⁸ A proposição de Nino é de conferir legitimidade às decisões majoritárias. Mas, como alerta Godoy (2011, p. 66) "o argumento que confere legitimidade e validade à decisão da maioria não pode ser o de que ela, maioria, está mais perto da unanimidade, visto que a equivalência funcional entre unanimidade e imparcialidade não se reduz a uma questão meramente quantitativa. A passagem da unanimidade para a regra da maioria deve ser baseada na ideia de que a imparcialidade será mais bem preservada por meio da discussão/dissenso do que qualquer outro meio ou resultado advindo do consenso unânime".

será feita a partir dos elementos inerentes ao modelo deliberativo de democracia concebido pelos teóricos Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella, discutidos amplamente no presente Capítulo, e assim sistematizados por Chueiri, Godoy (2010, p. 170): “(...) a inclusão de todos os possíveis afetados no processo de deliberação e decisão; a deliberação como forma de expressão dos argumentos que servirão de fundamento para a decisão e como meio de correção desses argumentos e a igualdade, já que em situações de desigualdade a deliberação coletiva perde seu valor” (GARGARELLA, 2008, p. 167).

Delineado tal cenário, todas as questões de moral pública, como é o caso do controle social nas decisões sobre a forma de apropriação e utilização dos recursos naturais, objeto da presente pesquisa, devem passar pelo processo de democracia deliberativa, excluindo-se de tal processo apenas as questões de moral privada.⁷⁹

3.3 NOVOS ESPAÇOS PÚBLICOS DE PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO

A concepção deliberativa de democracia proposta por Nino e Gargarella tem como reflexo direto gerar debates sobre a importância da participação e da deliberação para além das macroestruturas de um regime democrático (eleições periódicas, sufrágio universal, separação dos poderes, regime de governo), levando à reflexão e ao estudo sobre a necessidade de outros espaços de deliberação e participação que não somente o parlamento. Tais espaços, para além da esfera política do parlamento, também são responsáveis por decisões que impactam a vida das pessoas.

Aliás, o pressuposto de que para o adequado funcionamento da esfera pública⁸⁰ democrática impõe-se uma rígida separação entre sociedade civil e Estado é questionada por Fraser (1997, p. 92), vejamos:

⁷⁹ Quanto a isso Godoy (2011, p. 66) relembra que para Nino o valor epistêmico da democracia deliberativa tem limites no princípio da autonomia do sujeito, ou seja, não se deve admitir, mesmo que mediante um debate público, interferências sobre a vida e escolhas privadas dos cidadãos. Questões de ordem íntima, como escolhas religiosas e opção sexual não estão sujeitas aos debates e decisões públicas. O modelo de democracia deliberativa proposto por Nino não pretende ser aplicável em toda a dimensão moral.

⁸⁰ Fraser propõe rompimento com a delimitação originária de “esfera pública”, ao preconizar que haveria novas formas de esferas públicas distintas daquelas que foram concebidas por Habermas como esfera pública burguesa (FRASER, 1997, p. 71). A compreensão de conceito contemporâneo, que vislumbra o entrelaçamento entre sociedade e Estado, é indispensável para a teorização da democracia deliberativa, nos moldes da presente pesquisa.

(...) qualquer concepção da esfera pública que requer uma separação nítida entre associações da sociedade civil e Estado não será capaz de imaginar as formas de auto-gestão, coordenação interpública e a responsabilidade política que são essenciais para uma sociedade democrática e igualitária”.⁸¹

Denota-se, assim, o necessário enfrentamento da questão relacionada à existência de novas esferas de participação e deliberação, além das macroestruturas da democracia e da relação entre parlamento de poder administrativo. Como bem aponta Godoy (2012, p. 120) o “repensar” das práticas democráticas, como regra, tem se voltado a novos arranjos institucionais e de poder às instituições, mas com fundamento em “teorias abrangentes e complexas”. Cita como exemplos, uma nova estrutura legislativa e o controle do Poder Judiciário.

A proposta de Nino (2003, p. 183) para um processo democrático-deliberativo, por sua vez, preocupa-se com a complexidade da realidade fática e social em que vivemos hoje. Isso é necessário ao pensar em arranjos institucionais deliberativos reais, e não apenas ideais, pois como bem alerta Godoy (2012, p. 120), a sociedade moderna enfrenta situações bastante difíceis e, muitas vezes, inevitáveis e que dificultam o processo de deliberação e decisão. Há diferenças profundas entre os cidadãos e o tempo que estes dedicam-se a defender os seus interesses na esfera públicas, aliado ao fato de que para deliberar sobre certos temas é necessário um nível técnico de conhecimento inacessível para grande parte da população e a formação de grupos orientados a defender os seus próprios interesses, em detrimento da coletividade. Mesmo assim, Nino pensa a sua teoria deliberativa com o olhar voltado às complexidades e dificuldades das sociedades modernas, especialmente os países latino-americanos.

Sob tal viés, vislumbram-se inúmeros exemplos de práticas deliberativas e participativas em novos espaços públicos, desde os conselhos de políticas públicas até as experiências de orçamentos participativos e minipúblicos, como dimensões diretas de participação, complementares ao sistema representativo e que têm sido objeto de estudos.

No contexto nacional um dos grandes estudiosos e pesquisadores sobre o modelo de democracia deliberativa, à luz das teorizações de Nino e Gargarella, e sua aplicabilidade a novos espaços de participação e deliberação é Miguel Gualano de

⁸¹ Tradução livre.

Godoy, que em sua obra *Constitucionalismo e Democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella* (2012), traz uma robusta fundamentação teórica em favor da democracia deliberativa, e por meio de exemplos práticos dos minipúblicos, orçamentos participativos e conselhos de políticas públicas, demonstra como o processo democrático-deliberativo com valor epistêmico não é ideal, senão real. Com bem destaca Godoy (2012, p. 120) “esses projetos e práticas consistem em reunir os cidadãos, sejam poucos, sejam muitos, para deliberações públicas organizadas de maneira autoconsciente, o que Archon Fung chama de minipúblicos”.

Outra obra de fundamental importância para compreensão desses espaços de participação e deliberação, com enfoque nos conselhos de políticas públicas, é o livro *Instituições de Democracia Participativa: bens democráticos nos conselhos de políticas públicas* (2020), organizado por Huáscar Fialho Pessali e Bruno Martins Augusto Gomes e reúne estudos empíricos sobre 10 casos⁸² diferentes sobre diferentes conselhos de políticas públicas de Curitiba, Paraná, analisados a partir do referencial teórico de Graham Smith na obra *Democratic Innovations: designing institutions for citizen participation* (2009). Graham Smith é um dos grandes estudiosos dos arranjos democráticos participativos e como professor de Política e Diretor do Centro de Estudos da Universidade de Westminster, Reino Unido. Ele é especialista em teoria e prática democráticas, com especial experiência em inovações democráticas. As suas publicações sobre o tema são *Democratic Innovations: designing institutions for citizen participation* (2009) e *Can Democracy Safeguard the Future?* (2021).

É nesse contexto em que está inserido o processo de licenciamento ambiental de grandes empreendimentos que, conforme será apresentado no próximo Capítulo, vem adquirindo paulatinamente uma maior abertura à participação popular, descolando-se, aos poucos, da pura tecnocracia estatal. A despeito do licenciamento ambiental não constituir genuinamente um conselho, um fórum ou uma conferência para definição de orçamento público, ele caracteriza-se como um espaço no qual as

⁸² Esta pesquisadora é coautora do Capítulo 10, intitulado “A transparência nos conselhos municipais do meio ambiente das capitais brasileiras” que se propôs a debater o bem democrático da transparência externa institucionalizada, cuja função é possibilitar um maior controle social e engajamento cívico. A pesquisa se ateve à disponibilização de informações em meio virtual num levantamento que abarcou as 27 capitais brasileiras e concluiu que em relação à produção do bem democrático da transparência há avanços a se consolidar na maioria das capitais brasileiras (70%). A ausência de informações, ou a linguagem pouco clara, somada a falhas de alguns sítios eletrônicos são questões a serem revistas (KLOSOWSKI et al., 2020, p. 215-229).

decisões são tomadas a partir de um processo participativo. Portanto, esta pesquisa busca suprir uma lacuna, no que se refere ao estudo das deliberações ocorridas em processos de licenciamento ambiental e o faz, com fundamento nos estudos e pesquisas aqui expostas, pois elas demonstram o quão indispensável é compreender os espaços de deliberação pública tendo como paradigma os pressupostos da democracia deliberativa.

Outro teórico indispensável ao estudo da democracia participativa, com especial enfoque aos espaços alternativos como complementação sadia e necessária àquela realizada pelo voto por meio da democracia representativa, o sociólogo português Boaventura Souza Santos é autor de obras e artigos como “Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa” (2002), “Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social” (2007), “Democracia e participação” (2002) e “Orçamento participativo de Porto Alegre: uma democracia redistributiva”, esta última integra o livro “Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa” (2002), “A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência” (2001) e “Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade” (1997). Pousar um olhar sobre as obras e escritos de Boaventura nos leva a concluir que a democracia contemporânea se encontra numa situação paradoxal. Ou seja, de um lado vislumbra-se o alargamento da democracia liberal que atualmente atinge a maioria das Nações, e de outro, este modelo de regime democrático impõe o crescimento de camadas da população em situação de pobreza e exclusão social. Boaventura demonstra, assim como Nino e Gargarella, que o desencantar com a democracia tem sido mais sentido em localidades como a América Latina, onde identifica-se uma preferência governamental pela concentração de renda e riqueza em detrimento, muitas vezes, da própria manutenção de um regime democrático inclusivo e participativo.

O sistema processual brasileiro, por sua vez, prevê a participação da sociedade e seus representantes em audiências públicas designadas nos processos de ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade com temáticas ambientais, para que estes sejam ouvidos acerca de questões fáticas e jurídicas controvertidas, antes de que seja tomada uma decisão final pelo Supremo Tribunal Federal. A participação em tais audiências públicas constituem, sem dúvidas, um canal participativo inovador, pois à sociedade civil é conferida a possibilidade de

influir em julgados em temas de meio ambiente, em ações de competência do Supremo Tribunal Federal.

A título exemplificativo, no último ano foi realizada audiência pública, conduzida pelo Ministro Luís Roberto Barroso junto à Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, para debater sobre a captação de recursos para o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a forma de usá-los em políticas públicas voltadas à preservação ambiental no Brasil, junto à Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 708. Outra audiência pública, sob a condução da Ministra Rosa Weber, debateu as obrigações de proteção da área da Amazônia Legal e a destinação dos recursos oriundos do Fundo da Amazônia para o cumprimento das políticas de preservação do bioma. Trata-se da Ação Direta por Omissão 59.

Esta pesquisa, portanto, busca suprir uma lacuna no que se refere ao estudo das deliberações ocorridas em processos de licenciamento ambiental e o faz, com fundamento nos estudos, pesquisas e exemplos aqui expostos e tem como fio condutor a teoria da democracia deliberativa de Nino e Gargarella.

4 A PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE

4.1 O DIREITO CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE E A SUA CONCRETIZAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL⁸³

Tema bastante polêmico e que assumiu grande proporção na segunda metade do século XX, mais especificamente na década de 1970, é compreensível que as Constituições mais antigas, como a norte-americana, a francesa e a italiana, não tenham dedicado normativa específica sobre o cuidado com o meio ambiente. Isso também ocorria no Brasil, nos regimes constitucionais que antecederam a 1988.

Havia, a despeito da ausência de previsão constitucional expressa, diversos países, inclusive o Brasil, leis e/ou regulamentos de proteção do meio ambiente, porém, fundamentado no dever de proteção à saúde humana. Portanto, a saúde humana foi o primeiro fundamento norteador da tutela ambiental.⁸⁴

Porém, como resultado da crise ambiental⁸⁵, a qual teve seu destaque a partir da segunda metade do século XX, diversos países⁸⁶ passaram a albergar em seus

⁸³ Sobre a proteção constitucional do meio ambiente vide Benjamin (1993); Benjamin, Sicoli e Salvini, (1997); Fiorillo e Rodrigues (1997); Fiorillo (2003); Derani (1997); Milaré (1990); Silva (2019); Leite e Ayala (2002); Rodrigues (2002); Machado (2004); e Freitas (2002).

⁸⁴ De acordo com Silva (2019, p. 49), "as Constituições Brasileiras anteriores à de 1988 nada traziam especificamente sobre a proteção do meio ambiente natural. Das mais recentes, desde 1946, apenas se extraía orientação protecionista do preceito sobre a proteção da saúde e sobre a competência da União para legislar sobre água, florestas, caça e pesca, que possibilitavam a elaboração de leis protetoras como o Código Florestal (revogado pela Lei 12.651/2012), e os Códigos de Saúde Pública, de Água e de Pesca."

⁸⁵ Naquele contexto proteção do ambiente não estava dentre as preocupações dos Governos e da população, pois a importância estava voltada exclusivamente para o crescimento econômico. Mas, como ressaltado por Aragão (2008, p. 17) a partir dos anos 70 os diversos países europeus de economia extremamente industrializada passaram a ter cada vez mais problemas com a poluição. Portanto, a mudança na estrutura constitucional de alguns países europeus, a qual se estendeu também a outros, está diretamente relacionada à crise ambiental, delineada pelas palavras de Benjamin (2008, p. 60): "Crise ambiental essa que ninguém mais disputa na sua atualidade e gravidade. Crise que é multifacetária e global, com riscos ambientais de toda ordem e natureza: contaminação da água que bebemos, do ar que respiramos e dos alimentos que ingerimos, bem como perda crescente da biodiversidade planetária. Já não são ameaças que possam ser enfrentadas exclusivamente pelas autoridades públicas (a fórmula dos nós-contra-o-Estado), ou mesmo por iniciativas individuais isoladas, pois vítimas são e serão todos os membros da comunidade, afetados indistintamente, os de hoje e os de amanhã, isto é, as gerações futuras. São riscos que à insegurança política, jurídica e social acrescentam a insegurança ambiental, patologia daquilo que o legislador brasileiro, com certa dose de imprecisão, chama de meio ambiente ecologicamente equilibrado, e por vezes, de qualidade ambiental."

⁸⁶ A Constituição da República Portuguesa, a qual foi aprovada e decretada pela Assembleia Constituinte em 02 de abril de 1976, assumiu uma posição de vanguarda e dedicou um artigo específico ao meio ambiente e à qualidade de vida. Já a normativa Espanhola inspirou-se na Declaração de Estocolmo de 1972, mas principalmente na Constituição de Portugal.

diplomas constitucionais fundamentos jurídicos específicos para a proteção ambiental, caracterizando-os como verdadeiros direitos fundamentais. Há em tal constatação, segundo Benjamin (2008, p. 61),

um aspecto que impressiona, pois na história do Direito poucos valores ou bens tiveram uma trajetória tão espetacular, passando, em poucos anos, de uma espécie de nada jurídico ao ápice da hierarquia normativa, metendo-se com destaque nos pactos políticos nacionais.

No Brasil a constitucionalização do meio ambiente foi promovida pela CF/88 ao reservar capítulo próprio à questão ambiental, o qual se encontra pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro inserto no título da “Ordem Social” com destaque ao contido no artigo 225, *caput*⁸⁷ que define o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem prejuízo de inúmeros outros dispositivos relacionados à temática ambiental⁸⁸, em especial o artigo 170, VI⁸⁹ inserido no título da “Ordem Econômica” que ao admitir a livre iniciativa como seu fundamento exige também um controle desta liberdade ao definir a defesa do meio ambiente como um dos seus princípios (SOUZA-LIMA, MARTINI, p. 175, 2014).

Denota-se, assim, que nos regimes constitucionais modernos – português (1976), o espanhol (1978) e o brasileiro (1988), a proteção do meio ambiente apesar de não perder a sua relação histórica com a saúde humana, ganha autonomia e é mais abrangente. Vale dizer que o meio ambiente é elevado à categoria de bem jurídico autônomo, dotado de valor intrínseco. E ao erigir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à categoria de um daqueles valores da ordem social, dedicando-lhe, juntamente com inúmeras regras esparsas, um capítulo, o eleva, sem dúvidas, à categoria de um direito fundamental.⁹⁰

⁸⁷ 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.

⁸⁸ Sobre o tema destaca-se o artigo de Luís Roberto Barroso, “A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira” (RF 317/161-178).

⁸⁹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

⁹⁰ Sarlet (2018, p. 77) ressalta o desafio inerente a problemática da conceituação dos direitos fundamentais, na medida em que “Qualquer conceituação – e são inúmeras as definições que aqui poderiam ser citadas – de direitos fundamentais que almeje abranger de maneira definitiva, completa e abstrata (isto é, com validade universal) o conteúdo material (a fundamentalidade material) dos direitos fundamentais está fadada, no mínimo, a um certo grau de dissociação da realidade de cada

Conforme Bobbio (1992, p.6).

Ao lado dos direitos sociais, que foram chamados direitos de terceira geração, que constituem uma categoria, para dizer a verdade, ainda excessivamente heterogênea e vaga, o que nos impede de compreender do que efetivamente se trata. O mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído.

A despeito de não estar incluído no catálogo dos direitos fundamentais do Título II da Constituição⁹¹, sob a ótica material o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui um direito fundamental, pois, apresenta o traço da fundamentalidade na medida em que está vinculado à preservação da vida e da dignidade humanas.⁹² É inconteste que uma sadia qualidade de vida, com a manutenção de padrões adequados de dignidade e bem estar, está relacionada diretamente com um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado (COSTA NETO, 2003, p. 17). Quanto a isso, ressalta-se que a proteção do meio ambiente constitui pressuposto indispensável para resguardo de outro valor fundamental que é o direito à vida.

Ademais, a constitucionalização da proteção do meio ambiente, conferindo-lhe autonomia, implica em reconhecer tratar-se de norma dotada de eficácia e imediata aplicabilidade, na medida em que as normas constitucionais não representam apenas um programa ou ideal de um determinado momento histórico. E como consequência, qualquer afronta ao seu texto pode ser arguida como inconstitucional (MILARÉ, 2016, p. 18).

Até porque, como já mencionado, a Constituição define o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, conferindo-lhe assim a natureza de

ordem constitucional individualmente considerada". Assim, destaca o autor que "no sentido jurídico-constitucional, um determinado direito é fundamental não apenas pela relevância daquele bem jurídico na perspectiva das opções do Constituinte, acompanhada da atribuição da hierarquia normativa correspondente e do regime jurídico-constitucional assegurado pelo Constituinte às normas de direitos fundamentais".

⁹¹ Por força do disposto no art. 5º, § 2º da CF/88 reconhece-se a existência de direitos fundamentais fora daquele rol discriminado no Título II da Constituição, concernente aos direitos e deveres individuais e coletivos, aos direitos sociais, à nacionalidade e aos direitos políticos. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado assim constitui-se, porém, com *status* constitucional formal, na medida em que se encontra inserido no texto da carta constitucional de 1988 (SARLET, 2018, p. 129). No mesmo sentido vide: FREITAS, Vladimir Passos de. A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 25.

⁹² O entendimento é de que a vida e a dignidade humana materializam o núcleo essencial dos direitos fundamentais. Nesse sentido vide: Andrade (2004, p. 50).

bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida e impondo ao Poder Público e o cidadão a corresponsabilidade pela sua defesa e preservação. É isso que estatui o *caput*, do artigo 225 da Constituição. Tal dispositivo consagrou obrigações ao Poder Público e direitos aos cidadãos, do qual é possível extrair diversos princípios, sendo o mais relevante o do direito à sadia qualidade de vida. Ou seja, o objeto do direito de todos não é qualquer meio ambiente, mas sim o meio ambiente qualificado. O direito a um meio ambiente com qualidade satisfatória e equilíbrio ecológico.

E esse direito pertence a todos, incluídas aí as gerações presentes e futuras⁹³, sejam brasileiros ou estrangeiros. Trata-se de bem que não está na disponibilidade particular de ninguém, seja pessoa privada ou pública. Essa é razão para que o constituinte tenha proclamado o meio ambiente como “bem de uso comum do povo”.⁹⁴

Assim, o direito ao meio ambiente é um direito fundamental de *terceira geração ou dimensão*⁹⁵, incluído entre os chamados “direitos da solidariedade”⁹⁶ ou “direitos dos povos”. E, como tal, é ao mesmo tempo individual e coletivo de interesse de toda a humanidade. Como doutrina Sarlet (2018, p. 53) o direito ao meio ambiente como um direito de solidariedade afasta-se, num primeiro momento, do homem-indivíduo como seu titular, voltando-se mais à proteção de grupos e coletividades. Trata-se de direito coletivo ou difuso⁹⁷, cujo principal destinatário é o gênero humano.

Porém, importa ressaltar que apesar da dimensão coletiva e difusa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o seu perfil individual resta

⁹³ O meio ambiente ecologicamente equilibrado, como direito fundamental, é *inalienável, indisponível, irrenunciável e imprescritível* e tais predicados vêm acentuados na CF/88 ao reconhecer a dimensão intergeracional da preservação da qualidade ambiental, onde esta última é de interesse não apenas das gerações presentes, como também das futuras. Devido a esse compromisso com as futuras gerações os titulares atuais não podem aliená-lo, dele dispor ou a ele renunciar, assim como as pretensões a ele relacionadas são imprescritíveis, pois, caso contrário, estaria comprometido o seu exercício pelas futuras gerações, o que é vedado pela CF/88 (BENJAMIN, 1988, p. 383).

⁹⁴ Não há um consenso doutrinário sobre o termo “geração”. Os críticos de tal expressão sustentam que a ideia de “geração” de direitos levaria à incorreta percepção de que a cada nova geração de direitos haveria a superação da anterior, quando o que ocorre é acumulação de todas as gerações de direitos. Daí surge a preferência pelo emprego do termo “dimensões de direitos fundamentais”. Nesse sentido, ver Sarlet (2018) e Ramos (2015).

⁹⁵ Não há um consenso doutrinário sobre o termo “geração”. Os críticos de tal expressão sustentam que a ideia de “geração” de direitos levaria à incorreta percepção de que a cada nova geração de direitos haveria a superação da anterior, quando o que ocorre é acumulação de todas as gerações de direitos. Daí surge a preferência pelo emprego do termo “dimensões de direitos fundamentais”. Nesse sentido ver Sarlet (2018, p. 50).

⁹⁶ Sobre direitos de solidariedade vide Ferreira Filho, (2008, p. 6); no mesmo sentido Sarlet (2018, p. 53-54). Sobre direitos de solidariedade e direito dos povos vide Trindade (1993, p. 31-32).

⁹⁷ Trata-se de direito de titularidade coletiva e natureza indivisível, cuja proteção ou violação aproveita ou prejudica todos os indivíduos da sociedade indiscriminadamente. (MIRRA, p. 464, 2010)

perfeitamente preservado, na medida em que, como aqui já mencionado, ele tem como objeto final a proteção da vida e da dignidade humana na sua individualidade. Milaré (2016, p. 18) aponta tratar-se de “direito público subjetivo”⁹⁸, exigível e exercitável em face do próprio Estado. Destarte o equilíbrio ecológico e a qualidade ambiental são assegurados de parte a parte, por vezes mediante disputas e contendas em que o Poder Público e a coletividade (por seus segmentos organizados e representativos) se defrontam e confrontam dentro dos limites democráticos, em um processo que deverá obrigatoriamente ser dialógico e cooperativo na resolução de conflitos e na busca de decisões legítimas.

Ou seja, o direito ao meio ambiente apresenta uma estrutura bifronte⁹⁹, pois atua simultaneamente como direito de defesa e prestacional. Em função disso, impõem-se ao Poder Público e à sociedade civil, um não fazer materializado pela conduta de não degradar a qualidade ambiental, mas, ao mesmo tempo, uma prestação positiva consistente em defender e recuperar a qualidade ambiental que tenha sido degradada, buscando, assim, manter o *status* definido constitucionalmente de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.¹⁰⁰

Mas, numa visão hodierna é necessário superar a concepção estática dos direitos fundamentais (conteúdo meramente material) para lhe conferir uma compreensão mais dinâmica, reconhecendo que são necessários mecanismos que atuem na sua implementação e efetivação. Isso vem de encontro à tendência atual de conferir aos direitos fundamentais, dentre os quais está o direito ao meio ambiente, uma dimensão procedimental.¹⁰¹ Reconhece-se, sob tal ótica e como bem pontua

⁹⁸ O direito ao meio ambiente, considerada a sua qualidade de direito fundamental de terceira geração, calcado assim na solidariedade espacial e temporal, exige, para a sua garantia, o esforço conjunto do Estado, dos indivíduos, dos diversos atores da sociedade e das diversas Nações. Assim, tem como consequência criar também deveres, os quais são incindíveis do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sobre o tema vide: Dornelles (1989); Ferreira Filho (1995), Mirra (2004), e Miranda (2000).

⁹⁹ Expressão utilizada por Miranda (2000, p. 542).

¹⁰⁰ O direito ao meio ambiente, considerada a sua qualidade de direito fundamental de terceira geração, calcado assim na solidariedade espacial e temporal, exige, para a sua garantia, o esforço conjunto do Estado, dos indivíduos, dos diversos atores da sociedade e das diversas Nações. Assim, tem como consequência criar também deveres, os quais são incindíveis do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sobre o tema vide: Dornelles (1989); Ferreira Filho (1995), Mirra (2004), e Miranda (2000).

¹⁰¹ Como adverte Mirra (2010, p. 93) a dimensão procedimental em tema de direitos fundamentais está relacionada ao caráter instrumental que tais direitos podem assumir, como mecanismos necessários à implementação dos direitos fundamentais materiais. Não possui relação com o conjunto ordenado de atos processuais, pelos quais o juiz exerce a sua jurisdição e as partes a sua defesa, este objeto de estudo da teoria do direito processual.

Benjamin (1988, p. 383) que a consagração de direitos fundamentais na Constituição, por si só não assegura automaticamente a sua tutela, necessário, pois, para a concretização material de tais direitos, a existência de direitos fundamentais procedimentais.¹⁰²

Sob tal ótica, destaca o jurista (1988, p. 386) que do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como direito material, derivam outros direitos de ordem procedimental, não menos fundamentais, como é o caso do direito à participação pública ambiental que inclui, dentre outros, o direito à informação ambiental que será tratado nesse Capítulo e o direito de acesso à justiça ambiental, objeto de reflexão no Capítulo 2 da presente pesquisa.

De interesse registrar a doutrina de Canotilho (2004, p. 187):

Independentemente do reconhecimento de um direito fundamental ao ambiente como direito subjectivo, parece-nos indiscutível que os particulares têm direito especificamente sobre o ambiente. Aqui se incluem os direitos procedimentais ambientais sob a forma de direitos de informação, direitos de participação e direitos de acção judicial.

Em tal sentido, o princípio constitucional que se infere do *caput* do artigo 225 é justamente o da participação pública, pois a Constituição prevê que também incumbe à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente. Trata-se do princípio da participação, essência do Estado democrático de direito. A participação, aqui deve ser entendida como ampla, junto a todo o poder público: na esfera administrativa por meio de peticionamentos, participação em audiências públicas e conselhos de políticas públicas ambiental; no âmbito do Legislativo através de projetos de lei de iniciativa popular e participação em plebiscitos e referendos; por fim no âmbito do Judiciário, por meio da ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato

¹⁰² Exemplos sobre a dimensão procedimental do direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado encontram-se em documentos internacionais, como a Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Declaração Rio 92) que, em seu princípio 10, trata de maneira explícita sobre a participação pública, o acesso à informação e à justiça. A Convenção de Aarhus, de igual maneira, disciplina os direitos procedimentais ambientais em seu artigo 1º, com vistas a proteção do direito de cada um, gerações presentes e futuras, a viver em um ambiente que assegure a saúde e o bem-estar.

normativo¹⁰³; a ação civil pública¹⁰⁴; a ação popular constitucional¹⁰⁵; o mandado de segurança coletivo¹⁰⁶ e o mandado de injunção^{107 108}.

A afirmação de que a CF/88 é o instrumento que impõe o acesso aos direitos fundamentais, em particular o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, está amparada no pensamento de Nino (1999, p. 211-212) ao afirmar que o Estado de Direito é um elemento fundamental para a constituição da democracia. Sob tal viés, consagra-se um modelo em que, além dos direitos fundamentais serem considerados condições procedimentais da democracia, são, também, condições para a cooperação democrática.

Vale mencionar o posicionamento de Gargarella (1996), que como tratado no Capítulo 3, defende a participação popular, inspirado em Nino (1999), a partir do modelo teórico de democracia deliberativa. Para o autor um sistema político somente será transformador se a tomada de decisões que afetem a coletividade seja realizada por meio de um debate público e coletivo com todos aqueles que sejam atingidos pela decisão em pauta.

A democracia, à luz do modelo teórico deliberativo, entende que se deve possibilitar ao povo espaços públicos para deliberação, nos quais todos tenham a chance de manifestar a sua opinião e opinar sobre as suas prioridades. Nesse sentido Gargarella (1996, p. 127-132) destaca a importância de se preservar e respeitar a Constituição, estabelecida como Carta ordenadora da sociedade, para que a partir dela seja concedido ao povo a possibilidade de se autoimpor as normas e, de outra banda, exigir que elas sejam respeitadas.

Trata-se, como já abordado no Capítulo 3, do modelo dialógico de democracia, no qual política e moral estão interrelacionados e, assim, determinam o valor da democracia. Assim, uma decisão política desvinculada dessa moral – que nada mais é do que a concordância popular – estará desprovida de valor moral e será insatisfatória e ilegítima. Pode-se afirmar, portanto, que a democracia, sendo deliberativa, não se exaure no sufrágio, na medida em que considera indispensável o

¹⁰³ Arts. 102, I, a, 103 e 125, § 2º, da CF.

¹⁰⁴ Art. 129, III, c/c o § 1º, da CF.

¹⁰⁵ Art. 5º, LXXIII, da CF.

¹⁰⁶ Art. 5º, LXX, da CF.

¹⁰⁷ Art. 5º, LXXI, da CF.

¹⁰⁸ A participação popular se dá em complementação à atuação do Poder Público, a exemplo do que ocorre no processo de licenciamento ambiental, objeto da presente tese.

processo que o antecede, como o debate público e a reflexão coletiva, os quais dão sentido ao processo dialógico. (GARGARELLA, 1996, p. 158).

Assim, a participação popular (aqui entendida como um processo dialógico) em todas as fases de uma decisão política trata-se de pressuposto elementar para que um Estado Constitucional seja, de fato, democrático, além de ser princípio fundamental que norteia a CF/88, o que inclui, por certo, os debates sobre a apropriação dos recursos ambientais e a distribuição dos riscos pelo seu uso, nos exatos termos do disposto no artigo 225, *caput*.

Deveras relevante é o papel desempenhado pelo procedimento de deliberação e pelos instrumentos que fomentam a participação, pois será por meio deles que, concretamente, será definido como se dará o uso dos recursos naturais, os riscos e impactos tolerados pelo empreendimento, as medidas mitigatórias e os condicionantes para desenvolvimento e operação de determinada atividade produtiva.

E para que o povo¹⁰⁹ tenha efetivamente um espaço onde possa ser ouvido é necessária a existência de instrumentos e aparelhos que viabilizem as atuações e decisões participativas e inclusivas, como já apresentado no Capítulo 3.

Nesse sentido, o direito constitucional e fundamental à proteção do meio ambiente implica, necessariamente, o direito à participação pública ambiental, não sendo possível falar na concretização do primeiro sem que haja a implantação deste. E, o processo de licenciamento ambiental é que atuará como a arena para mediação

¹⁰⁹ Bonavides (2008, p. 50-51) ao tratar da democracia participativa e o conceito do povo estabelece que, como disse Lincoln, "a democracia é o governo do povo, para o povo, pelo povo. Dessa máxima lapidar infere-se que o povo é sujeito ativo e passivo de todo esse processo, mediante o qual se governam sociedades livres". Infere, ainda, "que a participação ocupa, aí, um lugar decisivo na formulação do conceito de Democracia, em que avulta, por conseguinte, o povo – povo participante, povo na militância partidária, povo no proselitismo, povo nas urnas, povo elemento ativo e passivo de todo o processo político, povo, enfim, no poder. Eis, descrita genericamente, a essência da democracia abraçada com a dinâmica do movimento e da ação, ou materializada em aspectos que presumem já sua manifestação concreta ou objetiva, posto que em dimensão fugaz, de contornos ainda por definir, na esfera conceitual. Não há democracia sem participação. De sorte que a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesse. Aqui, o autor levanta "questão de capital importância, que gira ao redor da determinação do conceito de povo, sede da soberania e, ao mesmo passo, sujeito e objeto das determinações de poder; pessoa jurídica suprema, em cujo nome, nos sistemas de soberania popular, se rege uma nação." E afirma que "há algum tempo evidenciamos a conveniência de tratar a noção de povo por três vias dimensionais possíveis: os conceitos político, jurídico e sociológico. No primeiro, acentua-se a participação; no segundo, a cidadania vinculada a uma determinada ordem jurídica; no terceiro, os laços étnicos e culturais que formal a consciência nacional e consentem equiparar o conceito de povo ao de nação. Em razão de seu teor mais abrangente, genérico e específico, é de assinalar que a preferência recaia no conceito jurídico de povo".

de como atores e interesses diversos justificam e deliberam sobre a apropriação desse *bem de uso comum do povo*, observada a sua qualidade satisfatória e o equilíbrio ecológico, como restará demonstrado doravante.

4.2 A TUTELA INFRACONSTITUCIONAL

Sem a pretensão de esgotar a legislação ambiental infraconstitucional, os itens a seguir pretendem apresentar as principais normas que disciplinam e regulamentam o uso equitativo dos recursos naturais, o controle da poluição pelo Poder Público e a participação pública na proteção do meio ambiente, pois essenciais à compreensão do estudo de caso desta pesquisa.

Ao longo das últimas décadas observou-se a edição de importantes marcos legais¹¹⁰ voltados para a proteção do meio ambiente, tendo propiciado o incremento da participação popular nas esferas decisórias. Tal cenário implica numa maior interação entre Estado e sociedade civil e propicia uma melhor gestão da apropriação dos recursos naturais. Conquanto, isso não autoriza a conclusão de que este aparato legal e normativo tenha propiciado automaticamente um melhor controle democrático das decisões do Poder Público na esfera ambiental e que possam acarretar uma desigual distribuição de risco e benefícios oriundos de empreendimentos ou atividades potencial ou significativamente poluidores.

Dito isso, serão apresentadas a seguir as normas que regem os principais instrumentos criados para propiciar a participação pública, todos articulados e no processo de licenciamento ambiental.

4.2.1 A Política Nacional do Meio Ambiente

Transcorridos os debates que embasaram uma mudança de conscientização ambiental no mundo durante a década de 1970, como abordado no Capítulo 2, uma nova fase da política ambiental brasileira teve início em 1981 com a edição da Lei n°

¹¹⁰ São exemplos as Resoluções n° 01/1986 e n° 237/1997 expedidas pelo Conama; a Política Nacional dos Recursos Hídricos, instituída pela Lei Federal n° 9.433, de 08 de janeiro de 1997 e a Lei de Acesso à Informação Ambiental (Lei Federal n° 10.650/2003).

6.938, a qual instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e estabeleceu os objetivos¹¹¹, as ações os instrumentos da política ambiental brasileira¹¹².

Em um dos principais trabalhos produzidos sobre a delimitação das fases das políticas ambientais brasileira, Monosowski (1989) destaca que a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) representa pela primeira vez na gestão pública ambiental uma gestão integrada dos recursos naturais, envolvendo, inclusive, os aspectos institucionais, tais como a racionalidade e as práticas que caracterizam a relação entre a produção e o meio ambiente, conceito este indispensável para a análise realizada na presente tese.

A Política Nacional do Meio Ambiente e os instrumentos por ela instituídos revelaram-se valiosos como orientadores das intervenções do ser humano no meio ambiente. Mas por outro lado, é imperativo ressaltar que ela foi promulgada em uma época em que o Brasil se encontrava submetido a um rigoroso regime político-administrativo autoritário, quando ainda encontrava-se vigente a Constituição de 1967 alterada pela Emenda Constitucional nº 01 datada de 17 de outubro de 1969, subscrita pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica. Este sistema constitucional tinha como objetivo maior a organização do Estado Nacional e seus poderes, não havendo espaço para preocupações relacionadas à dignidade da pessoa humana, o que fez com que o meio ambiente fosse compreendido tão somente

¹¹¹Art. 4º. A Política Nacional do Meio Ambiente visará: I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; II – à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; III – ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; IV – ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais; V – à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; VI – à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida; VII – à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

¹¹²padrões de qualidade ambiental; zoneamento ambiental; avaliação de impactos ambientais; licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia; criação de espaços territoriais especialmente protegidos; sistema nacional de informações; cadastro técnico federal de atividades e instrumentos; penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; relatório de qualidade do meio ambiente; garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente; cadastro técnico federal instrumentos econômicos – concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

como a fauna e a flora, constituindo-se estes recursos ambientais como os únicos destinatários das normas de direito ambiental até então existentes.

No entanto, com a instituição de uma ordem econômica, social e ambiental inauguradas com a promulgação, em 1988, da Constituição Federal da República a interpretação e aplicação dos preceitos e instrumentos contidos na Política Nacional do Meio Ambiente deverá ser feita à luz deste novo cenário.

A legitimação constitucional de todos os instrumentos de gestão ambiental trazidos pela Lei nº 6.938/81, está contemplada no artigo 225, *caput* a Magna Carta, à medida que preceitua que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, assim como condiciona o exercício da livre iniciativa – fundamento da ordem econômica – à proteção do meio ambiente, nos exatos termos do artigo 170, IV. Portanto, a implementação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – recepcionada pela Constituição Federal de 1988 em quase todos os seus aspectos –, desempenha papel fundamental na tutela deste direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no texto constitucional e deverá ocorrer à luz do novo paradigma constitucional calcado em uma sustentabilidade que só se materializa à luz de elementos constitutivos do social, do econômico e do ambiental, compondo deste modo o desejo maior do Poder Constituinte de realização de uma sustentabilidade socioambiental.

Assim, para que as intenções contidas na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente possam se materializar, especialmente à luz dos preceitos inaugurados com a Constituição, faz-se necessária a modificação de paradigmas calcados exclusivamente na livre concorrência e na busca irracional pelo lucro, a fim de que o ambiental, o social e o econômico possam convergir em agendas e políticas públicas voltadas para a proteção do meio ambiente em seu sentido amplo, o que inclui a consecução da dignidade humana.

Dentre as principais inovações trazida pela Lei da Política Nacional de Meio Ambiente está a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente¹¹³ (CONAMA) cujo

¹¹³ Art. 6º, II da Lei nº 6.938/81 "órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida".

objetivo foi proporcionar a participação pública nas decisões relacionadas à temática ambiental e o estabelecimento de uma estrutura organizada e articulada de entes públicos voltados para a proteção do meio ambiente. Essa estrutura político-administrativa é o Sistema Nacional de Meio Ambiente¹¹⁴ (SISNAMA) e tem a função de articular o conjunto de instituições cujas atividades se relacionam com a proteção e melhoria da qualidade ambiental nas três esferas de governo.

Ademais, foi a Lei nº 6.938/81 que tornou obrigatório no Brasil o licenciamento ambiental, o qual constitui-se como um dos mais eficazes instrumentos de planejamentos e gestão da política ambiental, pois exige que as empresas que operem com atividades poluidoras não funcionem sem as licenças ambientais necessárias. A seguir tal instrumento será tratado com mais aprofundamento.

4.2.2 O licenciamento ambiental

Outro ponto de inovação da Política Nacional do Meio Ambiente refere-se à inauguração de uma nova etapa no modo de utilização e apropriação dos recursos naturais atividade produtiva, com a previsão de diversos instrumentos¹¹⁵ de gestão ambiental de alcance nacional. Dentre eles, destacam-se o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, e o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

O licenciamento ambiental¹¹⁶, por sua vez, foi adotado como principal ferramenta pública de gestão e controle ambiental, pois responsável por disciplinar a forma como os recursos naturais serão utilizados e adequados para a produção e como ocorrerá a distribuição dos riscos e benefícios associados. Os empreendedores que não atenderem às exigências legais para o licenciamento ambiental de suas

¹¹⁴ Art. 6º da Lei nº 6.938/81 "Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA (...).

¹¹⁵ Gordilho e Oliveira (2014, p. 74) observam que "Os instrumentos da PNMA são medidas, meios e procedimentos pelos quais o poder público executa a política ambiental, tendo em vista a realização concreta do seu objeto, ou seja, preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Eles se encontram relacionados no art. 9 da Lei Federal 6.938, 1981."

¹¹⁶ Ele surge no Brasil na década de 70, mais especificamente no Estado do Rio de Janeiro com a promulgação, em 1975, do Decreto-Lei nº 134, seguindo por São Paulo que editou legislação que disciplinava o controle de poluição. Em âmbito nacional, somente passou a ser exigido a partir de 1981, com a Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, a qual contém as diretrizes gerais do licenciamento ambiental e foi regulamentada pelo Decreto nº 99.274/1990.

atividades ficam sujeitos às sanções previstas em lei, com destaque às punições relacionadas na Lei nº 9.605/1998 – Lei de Crimes Ambientais: advertências, multas, embargos, paralisação temporária ou definitiva das atividades.

Com a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente e a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), este regulamentou a obrigatoriedade do licenciamento ambiental para determinadas obras, atividades e empreendimentos, e definiu o conteúdo mínimo dos estudos de impacto ambiental que devem compor o licenciamento, por meio da Resolução Conama nº 1/1986. Esta Resolução teve alguns dispositivos alterados pela Resolução Conama nº 237/1997, que complementou a anterior ao definir com mais clareza alguns aspectos como a distribuição de competências entre os órgãos ambientais licenciadores, os tipos de licenças a serem expedidas e seus prazos, as etapas do procedimento de licenciamento e uma abrangente classificação dos empreendimentos e atividades que estão sujeitos ao licenciamento.

De forma categórica, esta nova ordem impôs a obrigatoriedade do licenciamento ambiental para toda e qualquer obra ou atividade que utilize recursos naturais ou seja capaz de alterar as suas características. E embora seja inegável a importância de todos os instrumentos previstos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, é inegável também que o licenciamento ambiental se confirmou como um dos mais importantes na defesa dos recursos ambientais e na busca da compatibilização entre o desenvolvimento econômico e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Resolução CONAMA nº 237/97, como dito, trata detalhadamente do licenciamento ambiental e em seu artigo 1º o conceitua como o “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de 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”¹¹⁷

Já a licença ambiental é ali definida como sendo o “ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de

¹¹⁷ Resolução CONAMA 237/1997, art 1º, I.

controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental".¹¹⁸

Vê-se assim, que o licenciamento ambiental é o instrumento eleito pelo Estado Brasileiro para avaliar se o desenvolvimento de certa atividade ou empreendimento está em consonância com os padrões ambientais permitidos. É por meio dele que a Administração Pública – na pessoa do órgão licenciador – identifica os impactos ambientais da obra ou atividade pretendida e regula a atuação do empreendedor com vistas a impedir a ocorrência de danos, ou se impossível, ao menos minimizá-los, conforme disposto no art. 2º da Resolução CONAMA 237/97 *in verbis*.

A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental¹¹⁹, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

O licenciamento ambiental é ato uno, de caráter complexo, em cujas etapas podem intervir vários agentes (MILARÉ, 2009, p. 421) e que deverá ser precedido de estudos técnicos que subsidiem sua análise¹²⁰, inclusive de EIA/RIMA, sempre que constatada a significância do impacto ambiental¹²¹. Aliás, importante ressaltar que o objeto do licenciamento ambiental é a atividade, a obra ou o empreendimento, o que leva, por lógica, a concluir que o procedimento administrativo deverá avaliar a atividade, a obra ou o empreendimento como um todo.

Machado (2012, p. 343) destaca a necessária unicidade do licenciamento ambiental, afirmando que se ele não for compreendido como ato uno perderá a força.

¹¹⁸ Resolução CONAMA 237/1997, art 1º, II.

¹¹⁹ Degradação da qualidade ambiental é a alteração adversa das características do meio ambiente (art. 3º, II da Lei 6.938/81).

¹²⁰ Resolução CONAMA 237/1997, arts. 1º, III, e 3º, parágrafo único.

¹²¹ Art. 225, IV da Constituição da República.

Licenciar por partes pode representar uma metodologia ineficiente, imprecisa, desfiguradora da realidade, e até imoral: analisando-se o projeto em fatias isoladas, e não sua totalidade ambiental, social e econômica, podendo ficar ocultas as falhas e os danos potenciais, não se podendo saber se as soluções parciais propostas serão realmente aceitáveis.

O Decreto nº 88.351 de 1983, que regulamenta a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e substituído pelo Decreto Federal, n. 99.274/1990¹²², que disciplinou o licenciamento ambiental explicita três tipos de licença ambiental, com o objetivo de realizar uma avaliação e identificação dos efeitos das atividades ao meio ambiente, buscando, numa abordagem integrada, reduzir as emissões para a água, o ar e para o solo, propondo alternativas de prevenção de danos na fase de implantação e operação da atividade: (i) Licença Prévia (LP) é concedida na fase preliminar do empreendimento e contém os requisitos básicos que deverão ser atendidos nas fases de localização, instalação e operação do empreendimento, os quais orientarão o projeto executivo do empreendimento; (ii) Licença de Instalação (LI) é concedida com base no projeto executivo aprovado e autoriza a implantação do empreendimento e (iii) Licença de Operação (LO) é concedida após a verificação da compatibilidade da instalação com o que foi previsto na LP e na LI e autoriza a operação do empreendimento.

Na etapa prévia de licenciamento, o interessado manifestará a sua intenção de iniciar determinada atividade potencialmente poluidora, ocasião em que o órgão responsável avaliará a localização e concepção do empreendimento com vistas a assegurar a sua viabilidade ambiental, bem como, caso necessário, definir os requisitos básicos obrigatórios – condicionantes – para a próxima etapa do licenciamento. Verifica-se, assim, a importância da fase de licenciamento prévio no que se refere à proteção ambiental, pois será neste momento que o órgão licenciador determinará a localização do empreendimento, bem como avaliará detalhadamente eventuais consequências que a implantação e operação do empreendimento licenciado acarretarão ao meio ambiente.

¹²² Com a promulgação da CF/88 a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente foi editada pelo Decreto nº 99.274/90, que não resultou em inovações no que se refere ao licenciamento ambiental, pois manteve o conteúdo do Decreto 88.351/83. As alterações ocorreram através das inúmeras resoluções do CONAMA. Atualmente existem várias resoluções que disciplinam o licenciamento ambiental, mas não serão discutidas nessa pesquisa.

Caso seja expedida a licença prévia, faz-se necessária a elaboração do denominado Projeto Executivo, o qual, somente se aprovado, ensejará a emissão da licença de instalação que deverá conter as especificações técnicas para a guarda do meio ambiente. Instalada a atividade, obra ou empreendimento caberá à autoridade ambiental promover uma vistoria no local a fim de constatar se todas as condições preestabelecidas nas fases anteriores se encontram atendidas, para que então seja possível a concessão da licença de operação, quando então a atividade iniciará o seu funcionamento propriamente dito.

O Decreto nº 99.274, de 1990, no cap. IV – Do licenciamento das atividades, entende que o processo de licenciamento constitui na obtenção sucessiva da LP, LI e LO. O processo de licenciamento ambiental tem uma base legal que o orienta, amparada pela Constituição Federal de 1988, pela Lei Federal nº 6.938/81, pelo Decreto Federal 99.274/90 e pela Resolução CONAMA nº 237/97, conforme elencado no Quadro 1 a seguir.

QUADRO 1 – LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Legislação	Ementa/Conteúdo
Lei nº 6938/81	Política Nacional do Meio Ambiente.
Decreto Federal nº 88251/83 substituído pelo Decreto Federal nº 99274/90	Regulamenta a Política Nacional do Meio Ambiente.
Resolução CONAMA nº 01/86	Dispõe sobre os critérios e diretrizes para a elaboração da AIA.
Resolução CONAMA nº 06/86	Dispõe sobre os modelos de publicação de pedidos de licenciamento ambiental.
Resolução CONAMA nº 09/87	Disciplina as audiências públicas ambientais.
Constituição Federal	Determina a elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.
Resolução CONAMA nº 237/97	Regulamenta os aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente.
Lei nº 9605/98	Lei de Crimes Ambientais (art. 60 e art. 67).

FONTE: A autora (2021).

No Paraná, encontram-se no site IAT (www.iat.pr.gov.br) as orientações para o licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras, conforme a a Resolução CEMA nº 107/2020 que dispõe sobre o licenciamento ambiental, estabelece critérios e procedimentos a serem adotados para as atividades poluidoras, degradadoras e/ou modificadoras do meio ambiente. A requisição de licenças, bem como, a de consultas relacionadas a processos de licenciamento ambiental são

realizadas através de um portal de licenciamento ambiental denominado SGA – Sistema de Gestão Ambiental (www.sga.pr.gov.br), por meio do módulo SGA – Licenciamento Ambiental.

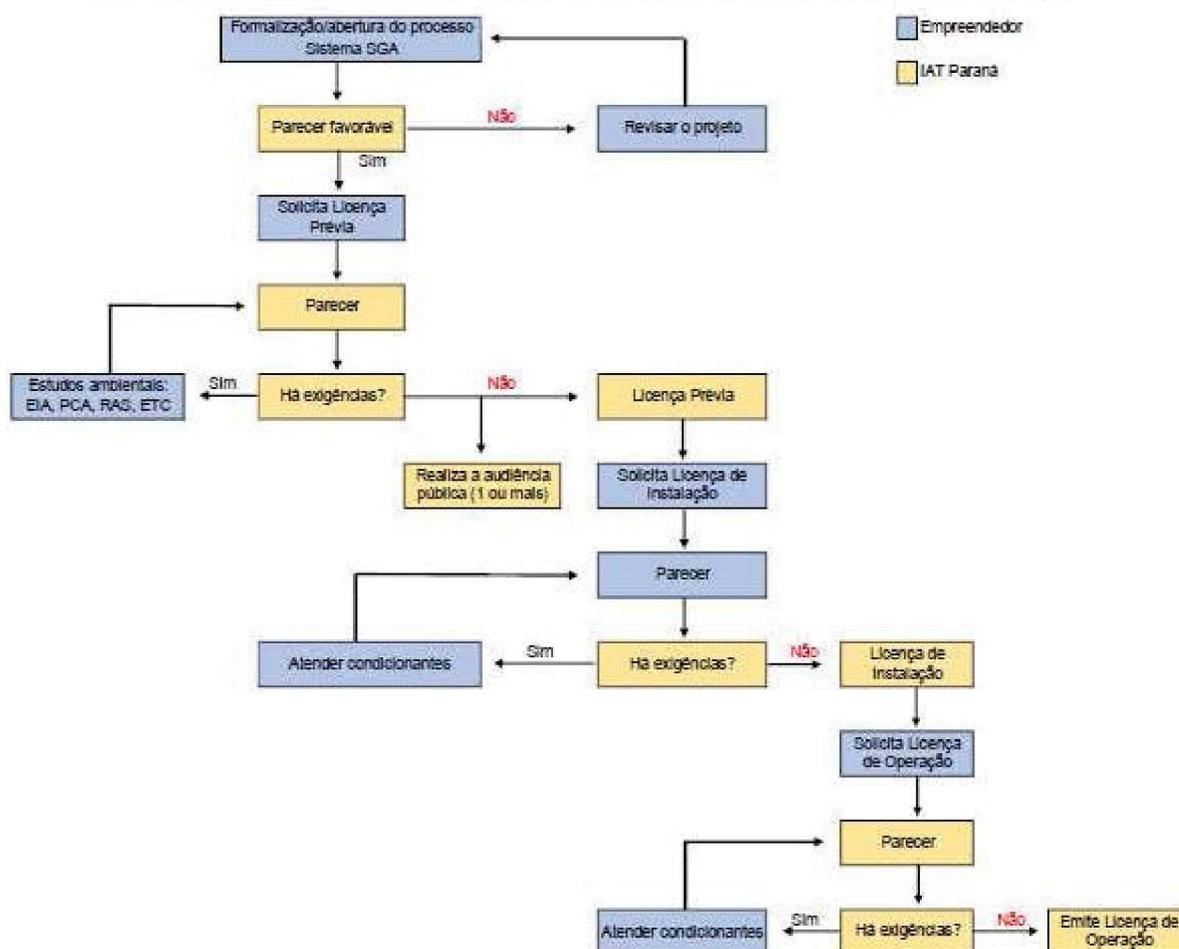
O IAT – Instituto Água e Terra¹²³ é uma entidade autárquica, atualmente vinculado à Secretaria do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo do Estado do Paraná e tem o papel de implementar a gestão e o controle do meio ambiente do estado, visando o desenvolvimento sustentável, a preservação e recuperação do meio ambiente e do controle da poluição e da degradação ambiental, bem como a ampliação da consciência ambiental da população para a utilização racional dos recursos ambientais disponíveis no estado. Atua mediante aplicação dos instrumentos de política ambiental, tais como: licenças ambientais, autorizações, fiscalização, monitoramento e educação ambiental, integrando os órgãos e conselhos nacionais.

A Secretaria do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo do Estado do Paraná tem a competência legal de elaborar a formulação da política ambiental. No entanto, a execução é de competência exclusiva do órgão licenciador, do IAT, que por sua vez, faz parte do SINAMA. O IAT tem o poder de polícia administrativa em relação à gestão dos recursos ambientais e das atividades e dos empreendimentos, que utilizam os recursos naturais em suas atividades consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras e dá as diretrizes para o licenciamento ambiental indicando os requisitos básicos a serem atendidos, sendo composto das LP, LI e LO. Para obtenção das licenças o interessado deverá recolher a taxa correspondente, nos termos da Lei Estadual nº 10.233/1992.

A Figura 2 a seguir apresenta um esquema do procedimento para licenciamento ambiental de grandes empreendimentos no Estado do Paraná.

¹²³ A Lei Estadual nº 20.070/2019 autorizou a incorporação do Instituto de Terras, Cartografia e Geologia (ITCG) e do Instituto de Águas do Paraná (Águas do Paraná) pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP) que passou a ser denominado Instituto Água e Terra (IAT).

FIGURA 2– PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DO PARANÁ



FONTE: A autora (2021).

4.2.2.1 A repartição de competências para licenciar

O moderno estado democrático funda-se na ideia de divisão de poderes, proposta por Montesquieu, para quem a liberdade política só poderia existir se, por um sistema de freios e contrapesos, o poder limitasse a si próprio. Daí surge a clássica divisão dos poderes do Estado em Executivo, Legislativo e Judiciário, adotada pela totalidade das democracias ocidentais. Ao lado dessa divisão, fundada na especialização horizontal das funções do Estado, pode-se falar numa estratificação vertical do Poder Público consubstanciada no regime federativo.

A Federação no Brasil, concretizada com a República, buscou-se pautar pelo modelo americano. Mas, ao longo das diversas Constituições geradas por um século

de República, a realidade brasileira concretizou um sistema federativo único e compatível com as suas necessidades.

O Brasil constitui uma República Federativa que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos com autonomia, nos termos da Constituição de 1988.¹²⁴ A autonomia federativa assenta-se em dois elementos básicos: existência de órgãos governamentais próprios e competências exclusivas. Ambos os elementos são reconhecidos pela Constituição à União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

A repartição de competências entre União e os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal constituem o eixo central da Federação e dá origem a uma estrutura complexa, em que se manifestam diversas esferas governamentais sobre a mesma população e o mesmo território. Trata-se de um modelo de ampla descentralização administrativa, com funções que, dada a sua natureza, devam ser exercidas por um dos entes federados com exclusividade. Mas, ao mesmo tempo, outras devem ser tratadas de forma comum ou concorrente, diferindo apenas o modo de intervenção dos níveis federativos.

No caso do licenciamento ambiental, a definição da competência da União, Estado, Distrito Federal ou Município e seus respectivos órgãos licenciadores, por sua vez, dependerá do local onde a obra, atividade ou empreendimento será instalado e a extensão do impacto ambiental potencial ou efetivo. Para esta pesquisa adotaremos um estudo de caso licenciado pelo Estado do Paraná.

A definição do órgão ambiental competente para condução do processo de licenciamento ambiental e expedição das correspondentes licenças ensejou amplas discussões jurídicas pelo fato de as regras de competência terem sido fixadas pela Resolução nº 237/1997 do Conama, o que, argumentava-se, feria o princípio da reserva legal, pois o parágrafo único do art. 23 da Constituição dispõe que compete à

¹²⁴ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

lei complementar fixar as “normas para cooperação entre União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, o que não teria sido feito.

A questão foi sanada com o advento da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que fixou as normas para cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que tange a suas ações administrativas para proteção do meio ambiente e combate à poluição, no qual se inclui o licenciamento ambiental.

De acordo com a Lei Complementar: (i) compete à União licenciar as obras, atividades e empreendimentos localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial, na plataforma continental, ou na zona econômica exclusiva; em terras indígenas; em unidades de conservação instituídas pela União, exceto se em APA; em dois ou mais Estados; os de caráter militar; atividades nucleares (abrange o transporte, a mineração, a produção etc), mediante parecer da CNEN; e aqueles definidos por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da comissão tripartite nacional;¹²⁵ (ii) compete aos Estados licenciar as obras, atividades e empreendimentos, localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto APA; e poluidores ou degradadores, ressalvado o disposto para a União e Municípios (ou seja, a competência do órgão Estadual se dá por exclusão); e (iii) compete aos Municípios licenciar as obras, atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em Unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto se em APA; e que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local. O Distrito Federal, por sua vez, cumulará as atribuições conferidas aos Estados e aos Municípios.

A Lei Complementar admite, ainda, a atuação supletiva¹²⁶ de um ente federado em substituição a outro originalmente competente – por exemplo, se a atividade tem impacto local, mas o Município não tem estrutura municipal para realizar

¹²⁵ A Comissão Tripartite Nacional é composta por representantes da União, Estados e Municípios e do Conama, tendo como atribuição definir novas tipologias de obras, atividades ou empreendimentos cujo licenciamento deva ser feito pela União.

¹²⁶ Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I – inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;
II – inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e
III – inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

o licenciamento, sendo este avocado pelo Estado; e a atuação subsidiária, hipótese em que um ente federativo solicita de outro apoio técnico, científico ou financeiro.

4.2.3 A avaliação de impacto ambiental (AIA) e a imposição de estudo de impacto ambiental (EIA) para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente

A obrigatoriedade de intervenção do Poder Público é um princípio consagrado no art. 225, caput e § 1º, V¹²⁷, segundo o qual cabe ao Poder Público a obrigação de impor limites, editar normas e estabelecer parâmetros para o uso dos recursos naturais. Um dos instrumentos mais importantes para exercício desse dever é o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (art. 225, § 1º, IV da Constituição)¹²⁸ que, a partir de 1998, passou a ser exigido “para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental” e que será tratado a seguir.

A utilização de estudos ambientais teve o seu nascedouro nos Estados Unidos da América na década de 1970, sendo posteriormente adotado por inúmeros outros países. A lei norte-americana *National Environmental Politic Act*, conhecida como NEPA trouxe como principal instrumento uma proposta de análise sistêmica com vistas a prevenir impactos sobre o meio ambiente, inspirando assim a introdução em nosso direito positivo do EIA/RIMA como parte integrante do processo de avaliação de impacto ambiental (AIA). O NEPA¹²⁹ é considerado como o primeiro documento legal a estabelecer o processo de tomada de decisão e as preocupações com a

¹²⁷ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...) V. controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

¹²⁸ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

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

¹²⁹ Um dos principais arranjos administrativos criados pelo NEPA é o ato de declaração de impactos ambientais (*Environmental Impact Statement – EIS*). A partir de tal declaração, o NEPA abriu caminho para a adoção mundial de instrumentos para análise da ação humana sobre o meio ambiente.

manutenção da qualidade ambiental. O seu objetivo principal era estabelecer as linhas gerais para uma política nacional de meio ambiente.

A elaboração dos estudos ambientais consiste no desenvolvimento dos procedimentos referentes à avaliação de Impactos ambientais. A Resolução nº 01 do CONAMA de 1986, no artigo 1º define impacto ambiental como:

(...) qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causado por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a saúde, a segurança e o bem estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; a qualidade dos recursos ambientais.

De acordo com Orea (2002, p. 35), o impacto ambiental se origina da ação humana e se manifesta de três formas: i) na modificação de algum dos fatores ambientais (biótico ou abióticos) do conjunto do sistema ambiental (natural ou social); ii) na modificação do valor ambiental do fator alterado do conjunto do sistema ambiental; e por fim, iii) na interpretação do significado ambiental dessas modificações para a saúde e o bem-estar humano. Para uma melhor compreensão, os três aspectos referidos estão representados na Figura 3 a seguir.

FIGURA 3 – ASPECTOS DO IMPACTO AMBIENTAL



FONTE: A autora (2021), adaptado de Orea (2002, p. 35).

Conforme o artigo 6º, inciso II da Resolução nº 001/86, de acordo com as características de valor do Impacto ambiental eles podem ser positivos – quando o resultado da ação implicar a melhoria da qualidade de vida de um fator ou parâmetro

ambiental ou negativos – quando a ação resultar em um dano à qualidade de um fator ou parâmetro ambiental. Assim, um impacto tem a possibilidade de proporcionar ônus ou benefícios sociais. Ele também poderá ser direto, ou seja, determinado diretamente pelas atividades impactantes (por exemplo, o aumento no trânsito de veículos pesados, a geração de ruídos, a perda de abrigos para animais, a geração de empregos) ou indireto, quando resultante dos impactos diretos ou da interação de um ou mais impactos (por exemplo, a favelização nas áreas do entorno do empreendimento e o aumento de determinadas doenças).

Os impactos podem também ser caracterizados pelos tipos de características espaciais, ou seja, um impacto poderá ser localizado ou afetar as proximidades do empreendimento ou, ainda, regional com efeitos que extrapolam o local e se propagam por uma área maior. Pode-se ainda considerar as características temporais, estas poderão resultar em impactos imediatos – quando os efeitos surgem quando se executam as atividades e desaparecem com a sua conclusão, impacto de médio ou longo prazo quando o efeito se manifesta algum tempo após a execução da atividade e impacto permanente em que, após terminada a ação, os efeitos não deixam de se manifestar. Os impactos podem ser também caracterizados pela sua reversibilidade de acordo com a possibilidade de um fator ambiental voltar às suas condições originais ou não (DIODATO, 2004).

A avaliação de impacto ambiental (AIA) foi introduzida no Brasil pela Política Nacional do Meio Ambiente – Lei n° 6.938/81 como instrumento integrante do licenciamento ambiental, conforme artigo 9°, inciso III¹³⁰, atribuindo ao CONAMA a competência para sua regulamentação e se caracteriza como um conjunto de procedimentos, dentre eles o EIA e o RIMA, realizados no âmbito do licenciamento ambiental.

Os principais diplomas que normatizam a AIA ao estabelecer as definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação deste instrumento são a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA n° 01 de 23.01.1986 e n° 237 de 19.12.1997, editadas em consonância com

¹³⁰ São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:
(...)
III. a avaliação de impactos ambientais.

a competência que foi conferida aquele órgão pela Política Nacional do Meio Ambiente.

Cabe destacar a importância da introdução da AIA à legislação ambiental brasileira, na medida em que ela desempenha um importante papel na antecipação de eventuais danos ambientais e no estabelecimento de possíveis medidas de prevenção, ao descrever os impactos ambientais das atividades de planejamento e tomada de decisão sobre instalação e funcionamento de obras e atividades potencialmente poluidoras. A sua elaboração é de fundamental relevância, pois indicar que o ambiente, seja físico ou social, está sendo ao menos considerado na implementação de empreendimentos. E, a importância destaca-se mesmo na hipótese de a AIA figurar como um processo de mera legitimação formal do empreendimento.

Porém, o instrumento não está isento de críticas, sendo a principal delas quanto ao momento de sua realização. Ou seja, uma das deficiências do estudo seria que ele é realizado muito tarde no processo de planejamento e desenho do empreendimento, o que prejudica a garantia de que todas as alternativas possíveis sejam asseguradas, pois há um descompasso entre a prática do planejamento e a sua elaboração. Isso é prejudicial, pois pode implicar em tomada de decisões iniciais a partir de informações ainda imprecisas, incompletas e que, portanto, precisam de tempo para evoluírem progressivamente, especialmente no que se refere aos aspectos técnicos e econômicos envolvidos.

Cabe destacar que a legislação brasileira, mais especificamente a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a despeito de elencar a AIA como um dos seus instrumentos, nada dispõe sobre o EIA, que somente aparece com a Resolução CONAMA 01/86.

Art. 2º. Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental-RIMA, a ser submetido à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente (...).

O EIA consiste na elaboração de um diagnóstico ambiental da área de influência da atividade de um empreendimento. É um documento de natureza técnica tendo como objetivo avaliar os impactos ambientais gerados por atividades potencialmente poluidoras, bem como capazes de causar degradação ambiental. Ele precede a elaboração do RIMA que constitui um resumo do EIA.

Desde a criação do NEPA, em 1969, que o EIA tem se destacado com instrumento de política e gestão ambiental e se integrado a legislação nacional de vários países. Os países da América Latina incorporaram o EIA em suas legislações de várias maneiras: alguns incluíram o EIA em suas legislações sobre o meio ambiente; outros na elaboração de leis específicas ou, ainda, através da Constituição, como é o caso do Brasil (JORQUERA; OYARZÚN; IZA, 2007). De fato, no Brasil foi a Constituição que consolidou o papel do EIA como uma das mais importantes modalidades de AIA, ao vinculá-lo ao processo de licenciamento ambiental de atividades causadoras de significativa degradação ambiental.

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

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
(...)

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.¹³¹

No ano seguinte, os Estados-membros em observância ao artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias promulgaram as suas respectivas Constituições Estaduais e, quase à unanimidade, trouxeram o Estudo de Impacto Ambiental.¹³²

¹³¹ A Constituição de 1988 corrigiu o equívoco técnico cometido pela Resolução CONAMA nº 01/86 ao definir o EIA como instrumento de avaliação ambiental de obras ou atividades capazes de provocar *significativo impacto*, e não de obras ou atividades simplesmente *modificadoras do meio ambiente*.

¹³² Cite-se, por exemplo, a Constituição do Estado do Paraná de 05.10.1989, que igualmente à Constituição Federal dedicou tratamento especial ao meio ambiente, inclusive com menção expressa de obrigatoriedade de realização de estudo prévio de impacto ambiental para atividades ou obras que causem significativa degradação do meio ambiente, ao qual deverá ser conferida publicidade, nos termos do seu artigo 207.

Art. 207. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Estado, aos municípios e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para gerações presentes e futuras, garantindo-se a proteção dos ecossistemas e o uso racional dos recursos ambientais.

§ 1º. Cabe ao Poder Público, na forma da lei, para assegurar a efetividade desse direito:

V. exigir a realização de estudo prévio de impacto ambiental para construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de atividades ou obras potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, do qual se dará publicidade.

O EIA possui vocação preventiva e atua como um freio à atuação totalmente discricionária¹³³ do poder público em matéria ambiental, pois ele exige a motivação explícita da decisão administrativa tomada. Isso porque o EIA não se resume a uma mera técnica formal de apreciação dos impactos de um determinado empreendimento, mas seu conteúdo deve obrigatoriamente repercutir na qualidade da decisão administrativa final. O art. 6º da Resolução CONAMA 01/86 indica os conteúdos mínimos para o EIA e tem orientado os técnicos que trabalham na sua elaboração e aqueles que atuam nos órgãos licenciadores, responsáveis pela análise dos estudos, podendo ser destacados: diagnóstico ambiental, análise dos impactos ambientais do empreendimento, definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e programa de monitoramento dos impactos positivos e negativos

Considerando que a Política Nacional do Meio Ambiente estabeleceu como a sua principal finalidade a “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”, no que foi seguida pela Constituição de 1988 ao estabelecer em seu artigo 170, IV, a necessidade de compatibilizar o direito à livre iniciativa com a necessária defesa do meio ambiente, o legislador pátrio a fim de não tornar o EIA um entrave à liberdade de empreender, além do seu alto custo e complexidade, o reservou para as atividades ou obras causadoras de significativa degradação ambiental.

Ou seja, o pressuposto para que seja necessária a composição do EIA é a significativa degradação que o empreendimento possa causar ao meio ambiente.

A Política Nacional do Meio Ambiente trouxe em seu bojo diversos conceitos, dentre os quais o de degradação da qualidade ambiental como sendo a alteração adversa das características do meio ambiente. Mas, mesmo com fundamento em tal conceito há enormes dificuldades em estabelecer-se o que seria significativa degradação, termo vago e impreciso que foi igualmente apreendido pela Constituição de 1988. Em função disso, o legislador brasileiro elaborou uma lista contendo as obras e atividades que presumidamente apresentam maior potencial e significância de provocar degradação ambiental. Trata-se do elenco trazido pela Resolução CONAMA nº 01/86, art. 2º.

¹³³ Sobre o tema da discricionariedade e o EIA, assim como os seus reflexos para o controle popular e judicial, vide Benjamim (1992).

Em relação a tal rol, já se encontra pacificado o entendimento de que as atividades ali descritas estão regidas pelo princípio da obrigatoriedade¹³⁴, ou seja, naquelas hipóteses o órgão licenciador deve determinar a elaboração do EIA/RIMA. Trata-se de uma presunção absoluta, portanto, o rol constante no art. 2º da Resolução CONAMA nº 01/86 poderá ser ampliado, mas nunca reduzido. A Lei 6.938/1981 já houvera dado à Administração Pública ambiental o direito de exigir a elaboração do EIA. A vantagem de se arrolarem algumas atividades no art. 2º obriga também a própria Administração Pública, que não pode transigir, outorgando a licença e/ou autorização sem o EPIA (MACHADO, 2012, p. 275).

O EIA é um dos principais estudos do processo de AIA, mas há outros tipos de estudos específicos ou mais simplificados, a exemplo: Relatório Ambiental Preliminar (RAP), trata-se de estudo técnico elaborado por uma equipe multidisciplinar, com o objetivo de analisar a viabilidade ambiental de empreendimentos ou atividades consideradas potencial ou efetivamente causadoras de degradação do meio ambiente; Relatório de Controle Ambiental (RCA), de acordo com a Resolução CONAMA 010/90, é o documento exigido quando há a dispensa do EIA/RIMA, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo órgão ambiental; c. Plano de Controle Ambiental (PCA), de acordo com a Resolução CONAMA n. 09/90, o PCA é um documento que contém os projetos executivos de minimização dos impactos ambientais avaliados na fase da LP, acompanhado dos demais documentos necessários. Cabe ao órgão ambiental, após a análise do PCA do empreendimento e da documentação pertinente, decidir sobre a concessão da LI.

4.2.4 Relatório de Impacto Ambiental – RIMA

Outra questão importante é a confusão feita entre o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, como se fossem sinônimos, o que não são. O EIA é de maior abrangência do que o RIMA, pois contém um aprofundamento técnico, com literatura, análise legal, pesquisa de campo e o próprio conteúdo do RIMA. Portanto, este último está englobado no primeiro. O RIMA deverá conter as conclusões obtidas pela análise realizada através do EIA,

¹³⁴ A doutrina do direito ambiental é pacífica sobre este ponto. Sobre o tema vide Silva, em seu *Direito* (2019), Fiorillo e Rodrigues (2003), Benjamin (1992), Antunes (2010) e Aragão (2007).

constituindo-se assim como a parte mais compreensível do estudo. O EIA é mais complexo, detalhado e contém linguagem e informações nem sempre compreensíveis a um leigo.

O conteúdo mínimo do RIMA é definido pela Resolução CONAMA nº 001/86, quais sejam: a. objetivos e justificativas do projeto, a relação e compatibilidade com as políticas públicas setoriais, planos e programas governamentais; b. descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais; c. síntese do diagnóstico ambiental; d. descrição dos prováveis impactos nas fases de implantação e operação e suas características; e. caracterização da qualidade ambiental da área de influência do empreendimento com um estudo comparativo das diferentes situações da adoção do projeto e de suas alternativas e com a hipótese da não implementação do projeto; f. programa de monitoramento dos impactos ambientais.

O RIMA deve ser apresentado e debatido com sociedade de forma objetiva, usando uma linguagem acessível e toda a sorte de recursos que possibilitem a compreensão das vantagens, desvantagens do projeto e todas as consequências ambientais e sociais da implantação do empreendimento. O objetivo da apresentação desses estudos é transmitir as informações sobre o projeto para os diversos atores interessados e afetados pelo projeto licenciado. Ele pode (e deve) ser contestado se as informações não estiverem bem fundamentadas e as medidas mitigadoras e compensatórias não forem adequadas para compensar os impactos do projeto. Nesse contexto, é fundamental que os profissionais que elaboram os estudos ambientais considerem o conhecimento dos grupos sociais atingidos.

4.2.5 A participação popular nos processos de licenciamento ambiental

No comando constitucional do artigo 1º está insculpido o princípio participativo, o qual se encontra igualmente assegurado por inúmeros outros dispositivos da Constituição.¹³⁵ Isso demonstra que a opção da nova ordem

¹³⁵ Cite-se, a título exemplificativo, a abertura da iniciativa popular de leis (art. 14, III) e da realização de plebiscitos e referendos (art. 14, I e II), a participação de trabalhadores e empregados em colegiados de órgãos públicos de seu interesse profissional ou previdenciário (art. 10), a participação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XIII), a participação dos contribuintes na fiscalização financeira municipal (art. 31, § 3º), a participação dos usuários na administração pública direta e indireta (art. 37, § 3º), a participação na administração da seguridade social (art. 194, VII), a participação nas ações e serviços públicos de saúde (art. 198, III), a participação na gestão do ensino público (art. 206, VI), a participação pela via do exercício do direito de petição (art. 5º, XXXIV, "a") e

constitucional foi por um Estado de Direito democrático e participativo. Ou seja, a participação popular deverá ocorrer preferencialmente pela intervenção e atuação direta dos cidadãos e entidades representativas, seja na tomada de decisões ou no controle de políticas públicas que possam afetar a sociedade. Trata-se de um sistema legal híbrido, que combina elementos de representação e participação democráticas (AVRITZER, 2006). Um resultado visível é a multiplicação de conferências e conselhos gestores de políticas públicas com a presença obrigatória da sociedade civil e suas organizações, como já tratado no Capítulo 3 do presente trabalho.

A importância do controle social direto é igualmente destacada por Isaguirre (2009, p. 6-7), no artigo intitulado “A importância da participação popular na gestão urbana sustentável: os Conselhos de Cidade enquanto instrumentos para uma cidadania ativa”, na medida em que toda a coletividade possa participar não só do controle dos gastos públicos; mas sim, na formação dos processos decisórios que criarão políticas que interessam a população.

A análise realizada ao longo deste Capítulo deixa evidenciada, sem dúvidas, que a participação popular na defesa do meio ambiente encontra-se consagrada na CF/88, podendo-se, assim falar, na constitucionalização da participação pública ambiental na ordem jurídica brasileira¹³⁶.

Portanto, denota-se que a participação administrativa constitui uma modalidade participativa que tem se expandido e se fortalecido ao longo dos anos, ao lado da crescente democratização da Administração Pública. (MEDAUAR, 1992, p. 214), sendo que por meio dela busca-se aproximar os administrados das decisões públicas tomadas, conferindo a ela uma carga maior de legitimidade, pois mais aderentes à vontade popular. Trata-se de uma ponderação, pelo administrador público, de inúmeros interesses divergentes, a partir dos quais a busca pelo interesse público é construída e não dada. À necessidade de ponderar os diversos interesses envolvidos, as temáticas ambientais, não raras vezes, estão sujeitas também a

pelas vias de ação popular (art. 5º, LXXIII), da ação direta de inconstitucionalidade (art. 103) e da ação civil pública (art. 129, III e § 1º).

¹³⁶ A despeito disso, contudo, a participação popular na área ambiental não tem ficado livre de críticas, mormente no que se refere à eficiência administrativa. Alega-se, frequentemente, que a abertura de canais participativos resulta em uma demora na tomada de decisões e na burocratização dos órgãos ambientais que, no limite, podem bloquear a atividade administrativa ambiental, especialmente no campo do licenciamento de grandes empreendimentos, com prejuízos ao desenvolvimento econômico do país. Trata-se de crítica recorrente como demonstra o trabalho de Diogo de Figueiredo Moreira Netto (1992).

especificidades técnicas e controvérsias científicas, motivo que também ampara e torna imperiosa a manifestação de todos, especialmente aqueles que sejam afetados diretamente pela questão.

Não é diferente com o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental. Ao disciplinar o procedimento a ser observado no processo de licenciamento ambiental, a Resolução CONAMA n° 237/97 não previu expressamente a participação pública, exceto na hipótese de realização de audiências públicas, quando couberem, em conformidade com a regulamentação pertinente. Mas isso não autoriza a exclusão da participação popular no desenrolar do licenciamento.

A Política Nacional do Meio Ambiente, dispôs, no seu art. 10, § 1°, que os requerimentos de licenciamento ambiental, bem como a concessão de cada uma das licenças exigidas – LP, LI e LO – devem ser objeto de publicação no jornal oficial do Estado e em periódico local ou regional de grande circulação, resguardados os casos de sigilo industrial, prescrições essas reafirmadas no Decreto n° 99.274/1990 (art. 17, § 4°) e na Resolução CONAMA n° 237/97 (art. 10, II e VIII). De igual forma, a Lei n° 10.650/2003, concernente ao acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, previu a obrigatoriedade de serem publicados em Diário Oficial e ficarem disponíveis em local de fácil acesso ao público listagens e relações com dados referentes ao licenciamento, sua renovação e concessão (art. 4°, I). Tal publicidade não se configura apenas como requisito indispensável para a eficácia do licenciamento ambiental, sem ela as licenças eventualmente expedidas ao longo do processo não podem produzir efeitos.¹³⁷ Isso, pois ela tem como objetivo permitir a participação dos cidadãos nas decisões sobre a autorização e implantação de obras e atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente.¹³⁸ A partir da publicidade dos requerimentos e concessões de licenças ambientais, viabiliza-se o acompanhamento e a intervenção de cidadãos, a fim de apresentar manifestações, questionamentos e pleitos correspondentes.

¹³⁷ Sobre o tema, vide Meirelles (1991, p. 90-91).

¹³⁸ O ato administrativo, seja ele qual for, deverá ser composto obrigatoriamente pelos elementos de conteúdo e forma, sob pena de "inexistir o próprio ser que se designa pelo nome de ato jurídico" (MELLO, 2011, p. 397). O conteúdo, segundo Mello (2011, p. 397) é "aquilo que o ato dispõe, isto é, o que o ato decide, enuncia, certifica, opina ou modifica na ordem jurídica". Ou seja, é o "próprio ato, em sua essência". A forma, por sua vez, é conceituada por Mello (2011, p. 398) como o "revestimento exterior do ato; portanto, o modo pelo qual este aparece e revela a sua existência".

De outra banda, o EIA e o RIMA, como vimos anteriormente, é instrumento com objetivo centrado na transparência administrativa. Favorece, assim, nas palavras de Benjamin (1999, p. 91) *uma transparência ecológica* no atuar da Administração Pública, sendo que um dos seus objetivos é justamente a consulta à comunidade e, a sua elaboração, pressupõe ampla participação do público interessado. Cumpre observar, assim, que a legislação estabelece em mais de um diploma normativo a possibilidade de participação popular no acompanhamento da elaboração, discussão e na aprovação do estudo de impacto ambiental.

A Lei nº 10.650/2003 impõe a publicidade dos registros de apresentação e das aprovações ou rejeições dos EIAs (art. 4º, VII), o que abre um espaço para que a população tome conhecimento do projeto e dos seus impactos efeitos e potenciais e possa manifestar-se a respeito. A Resolução CONAMA nº 01/86, por sua vez, dispôs que o EIA e seu RIMA serão acessíveis ao público (art. 11, caput), assegurando a concessão de prazo para recebimento de comentários dos órgãos públicos e demais interessados (art. 11, § 2º).

Portanto, a participação pública no licenciamento ambiental cumpre um papel de informação, e principalmente democratiza o processo decisório, na medida em que afasta o caráter de unilateralidade das oitivas (especialmente dos agentes econômicos) e instaura, assim, o que Benjamin chama de *due process* ambiental. A violação ao requisito da participação pública implicará em vício insanável ao processo de licenciamento ambiental, especialmente no que se refere ao EIA, pois desde a sua concepção tal instrumento preventivo prevê a possibilidade de a população manifestar-se sobre o estudo.

4.2.5.1 A participação em audiências públicas ambientais

A audiência pública constitui etapa de participação direta da sociedade, seja nos planos administrativos ou legislativos, em todos os níveis governamentais, aberto aos cidadãos individualmente considerados ou organizados em associações, os quais poderão exercer os direitos de informação e participação popular.

A finalidade da audiência pública é de promover um diálogo entre o Poder Público e/ou entes privados e os cidadãos, possibilitando que os primeiros prestem informações acerca da decisão que pretendem tomar e que os segundos manifestem suas críticas, sugestões e dúvidas acerca da decisão a ser tomada. Esta troca de

informações que ocorrerá em decorrência do debate público resulta, ainda, do princípio da transparência que deve nortear as decisões administrativas e políticas, considerando sempre o interesse público, o que não é diferente quando estamos a tratar das questões ambientais.

A audiência pública, para fins desta pesquisa, é aquela que ocorrerá no licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, os quais, por sua vez, estão obrigados a passarem pelo crivo do EIA/RIMA. Portanto, a audiência pública para o licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental pode ser caracterizada como uma espécie do gênero “audiência pública” e encontra-se prevista na segunda parte do art. 11, § 2º, da Resolução CONAMA nº 01/86. A Resolução CONAMA nº 09 de 03.12.1987, por sua vez, veio a disciplinar a matéria, mantida a fase de comentários prevista no art. 11, § 2º, da Resolução CONAMA nº 01/86.

O artigo 1º da Resolução CONAMA nº 09/87 dispõe acerca da finalidade da audiência pública como exposição aos interessados do conteúdo dos estudos e do seu correspondente RIMA, enquanto que a Resolução CONAMA nº 237/97, por sua vez, reafirma a audiência pública como parte integrante do processo de licenciamento ambiental, conforme disposto em seu artigo 3º, determinando a sua realização e a ampla publicidade do EIA e RIMA como pressuposto para obtenção da licença ambiental para empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental.

A instituição da audiência pública no processo de licenciamento ambiental está calcada no cumprimento dos princípios da publicidade e da participação popular, ambos presentes no art. 225, §1º, IV da CF/88, que determina ao Poder Público dar publicidade ao EIA, bem como, no art. 3º da Resolução CONAMA nº 237/97, supra mencionado. E assim igualmente dispõe o art.10, V da Resolução CONAMA nº 237/97.¹³⁹

Para Silva-Sánchez (2000, p. 86) a audiência pública *ambiental* “constitui um espaço de negociação social no processo de tomada de decisão, possibilitando uma “gestão democrática do meio ambiente”.

¹³⁹ Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas (...).
V – Audiência Pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente (...).

O conteúdo do EIA e do RIMA, portanto, jamais poderá ficar escondido da sociedade, salvo nos casos de sigilo imposto quando, nos termos do artigo 5º, XXXIII da Constituição for *“imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”*, assim como nas hipóteses de *“sigilo industrial”*¹⁴⁰.

Neste sentido, conforme bem anota Mello (2011, p. 114).

Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Além de conferir o direito à publicidade dos estudos, a audiência pública é o momento de materialização do direito constitucional de participação popular no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos, obras ou atividades de significativo impacto ambiental, portanto, ela é legitimada pela ideia de participação da sociedade em temas relacionados ao meio ambiente, especialmente porque a implantação de um empreendimento utilizador de recursos ambientais e potencialmente poluidor certamente poderá gerar consequências na vida daqueles que serão atingidos direta ou indiretamente por aquela atividade.

Constitui-se, assim, como o foro que deverá possibilitar a todos que tenham interesse a oportunidade de questionar, condenar ou apoiar a instalação daquele empreendimento que poderá trazer mudanças significativas na sua vida e na das demais pessoas que sofrerão qualquer tipo de influência decorrente do funcionamento daquela atividade ou obra.

Assim, o órgão responsável pela condução do licenciamento ambiental, a partir da data que receber o RIMA, anunciará pela imprensa local¹⁴¹ por meio de edital a abertura de prazo para que seja realizada audiência pública. Tal prazo será de, no mínimo, 45 dias entre a publicação do respectivo edital e o encerramento do prazo para requerimento da audiência pública¹⁴².

Apontada como o principal instrumento de participação popular no processo de licenciamento ambiental que requer EIA e RIMA, a realização da audiência pública

¹⁴⁰ Art. 11 da Resolução CONAMA nº 01/86.

¹⁴¹ O entendimento que prevalece acerca de “local” é não somente o Município que sediará o projeto, mas também todos os Municípios que estejam na área de influência do projeto, bem como na bacia hidrográfica onde ele se localiza (art. 5º, III, da Resolução CONAMA nº 01/86).

¹⁴² Art. 2º, § 1º da Resolução CONAMA nº 01/86.

é obrigatória e poderá ser convocada em quatro situações, as quais estão dispostas no artigo 2º da Resolução CONAMA nº 09/87, a seguir transcrito:

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

Pelo contido, a audiência pública quando cabível constitui-se como requisito formal essencial (MILARÉ, 2011, p. 499) para a validade do processo de licenciamento ambiental, pois, caso não ocorra nas hipóteses previstas no art. 2º da Resolução CONAMA nº 09/87, as licenças ambientais posteriormente expedidas não terão validade (MACHADO, 2012, p. 304).

E, considerando o objetivo constitucional de que a participação popular, o que inclui os debates socioambientais, ocorra de maneira efetiva, é imperioso que se compreenda a obrigatoriedade de realização da audiência pública no processo de licenciamento ambiental para além das hipóteses definidas no artigo 2º da Resolução CONAMA nº 09/87.

A audiência pública é obrigatória em razão de norma constitucional que promove a participação popular e que garante o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de imperativo legal específico e que, assim, impõe a sua realização não como benefício extra, mas etapa obrigatória e integrante do licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto. E a sua realização obrigatoriamente deverá ocorrer para que o processo de licenciamento ambiental, como ato administrativo complexo, esteja juridicamente perfeito.¹⁴³

Ora, a audiência pública objeto deste estudo é o meio de exteriorização do licenciamento ambiental e dos estudos ambientais apresentados pelo empreendedor. Portanto, constitui-se como um elemento obrigatório para a produção e validade do ato administrativo praticado no licenciamento ambiental, razão pela qual não poderá ser afastada em nenhuma situação.

¹⁴³ O ato administrativo, seja ele qual for, deverá ser composto obrigatoriamente pelos elementos de conteúdo e forma, sob pena de "inexistir o próprio ser que se designa pelo nome de ato jurídico" (MELLO, 2011, p. 397). O conteúdo, segundo Mello (2013, p. 397) é "aquilo que o ato dispõe, isto é, o que o ato decide, enuncia, certifica, opina ou modifica na ordem jurídica". Ou seja, é o "próprio ato, em sua essência". A forma, por sua vez, é conceituada por Mello (2013, p. 398) como o "revestimento exterior do ato; portanto, o modo pelo qual este aparece e revela a sua existência".

E, para que a sociedade possa ter, de fato, acesso aos estudos ambientais e, desta forma, condições para efetivamente participar da audiência pública, “o RIMA será acessível ao público”¹⁴⁴ e “suas cópias permanecerão à disposição dos interessados”¹⁴⁵ para consulta. Ademais, “os órgãos públicos que manifestarem interesse, ou tiverem relação direta com o projeto, receberão cópia do Rima, para conhecimento e manifestação”¹⁴⁶.

Neste ponto, é importante observar que a Resolução em comento dispôs que somente o RIMA deverá ser acessível ao público previamente à realização da audiência pública, dispositivo este que é criticado por Machado (2012, p. 305), a quem nos filiamos integralmente, pois a audiência pública em que não se confira concreto acesso público à inteireza do estudo poderão não alcançar a sua autêntica finalidade.

E, por constituir-se ato público, a audiência deverá ocorrer em local acessível¹⁴⁷, ocasião em que será permitida a presença de qualquer pessoa ou entidade. Ela será realizada sempre no Município ou na área de influência em que o empreendimento funcionará, com prioridade ao Município ou na área de influência com impactos negativos de maior significância. (MILARÉ, 2011, p. 511)

Há situações em que poderá haver necessidade de mais de uma audiência pública, dada a complexidade do projeto, o tamanho da área de influência, a dimensão do empreendimento ou a localização geográfica dos solicitantes¹⁴⁸. Cabe destacar que o órgão licenciador possui poder discricionário, mas não arbitrário, para decidir pela quantidade de audiências públicas que deverão ser realizadas. Qualquer decisão que tomar deverá ser motivada, mediante a análise dos dois fatores do art. 2º, § 5º, referidos.

O responsável por conduzir a audiência pública será o representante do órgão licenciador¹⁴⁹ competente. Deverá ser feita a exposição objetiva¹⁵⁰ do projeto e do

¹⁴⁴ Art. 11 da Resolução CONAMA nº 06/86.

¹⁴⁵ Art. 11 da Resolução CONAMA nº 06/86.

¹⁴⁶ Art. 11, § 1º da Resolução CONAMA nº 06/86.

¹⁴⁷ Art. 2º, § 4º da Resolução CONAMA nº 09/87.

¹⁴⁸ Art. 2º, § 5º da Resolução CONAMA nº 09/87.

¹⁴⁹ Art. 3º da Resolução CONAMA nº 09/87.

¹⁵⁰ A Resolução não indica a quem incumbirá a exposição, razão pela qual ela poderá ser feita pelo próprio representante do órgão ambiental ou por representante da equipe multidisciplinar responsável pela confecção do EIA/RIMA. Quanto a isso, Paulo Affonso Leme Machado entende que a exposição não poderá ser feita pelo proponente do projeto ou requerente do licenciamento, pois partes interessadas a uma decisão favorável.

RIMA, momento em que terão início as discussões com aqueles que estiverem presentes.

Embora a legislação nada fale a respeito, que a linguagem utilizada na exposição, seja pelo órgão ambiental ou pela equipe multidisciplinar, deverá ser eleita com cautela, considerando que as informações deverão ser compreendidas por todos os cidadãos presentes, sob pena de descumprimento do princípio da publicidade e da participação pública norteadores da audiência pública.

Neste ponto Moura (2002, p. 53) aponta que a audiência pública deverá ser realizada com dois objetivos, informar o público sobre o projeto e seus impactos, de modo que os interessados (população próxima à empresa e outros) tenham oportunidade de expor suas dúvidas sobre o empreendimento e vê-las esclarecidas e aos responsáveis pela decisão e ao proponente do projeto as expectativas e eventuais objeções do público (para serem consideradas como um dos critérios de decisão).

Outra formalidade relativa à audiência pública encontra-se disposta no artigo 4º da Resolução CONAMA nº 09/87, segundo o qual “ao final de cada audiência pública será lavrada uma ata sucinta”, e, “serão anexados à ata todos os documentos escritos e assinados que forem entregues ao presidente dos trabalhos durante a seção”.

A importância da ata da audiência pública e da juntada dos documentos está no fato de que eles servirão de base, juntamente com o RIMA, para análise do órgão ambiental licenciador quanto à aprovação ou não do projeto pretendido¹⁵¹.

Apesar disso, a audiência pública para o licenciamento ambiental não tem caráter decisório, sendo apenas de natureza consultiva. Mas é um ato oficial e deve ter os seus resultados levados em consideração, como determina o art. 5º da Resolução CONAMA nº 09/87, já citado, sob pena de nulidade do licenciamento ambiental.

¹⁵¹ Art. 5º da Resolução CONAMA nº 09/87.

5 O POTENCIAL DEMOCRÁTICO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: O ESTUDO DE CASO DA *UNIDADE INDUSTRIAL DE FERTILIZANTES HERINGER* DE PARANAGUÁ-PR

5.1 INTRODUÇÃO

A aprovação de projetos de infraestrutura envolve arenas de negociação e decisão em diferentes níveis. Desde a discussão de objetivos do empreendimento em longo prazo até o processo de elaboração de regras que definam o seu escopo e alcance, o processo decisório reúne atores com diferentes objetivos, interesses e recursos de poder para as negociações, além das várias dimensões dos impactos dos empreendimentos como a econômica, a social, a política e a ambiental.

O objetivo do quinto capítulo é analisar e refletir sobre a arena¹⁵² decisória em seus múltiplos níveis, relacionados com o empreendimento "*UNIDADE INDUSTRIAL DE FERTILIZANTES HERINGER*" localizado no Distrito de Alexandra, Município de Paranaguá, Estado do Paraná e analisar as suas respectivas situações de ação, a fim de avaliar de que maneira a participação e deliberação se articulam e se propiciam a democracia deliberativa, nos termos preconizados no presente estudo.

A opção pelo estudo de um processo de licenciamento tomado enquanto espaço de participação e deliberação destoa dos objetos que vêm sendo adotados nas pesquisas sobre instituições participativas e deliberativas tratadas no Capítulo 3, que se referem notadamente a conselhos de gestão de políticas públicas, conferências temáticas, orçamentos participativos e elaboração de planos diretores¹⁵³. Tais pesquisas reforçam a importância de se compreender os espaços de deliberação e participação públicas, dentre os quais também se inclui o processo de licenciamento ambiental.

¹⁵² Para Hannigan (1995) arena social é uma metáfora para descrever o local simbólico, onde os atores direcionam suas reivindicações para os tomadores de decisão por meio da mobilização suficiente de recursos sociais, na expectativa de influenciar o processo decisório.

¹⁵³ Em consulta às teses já defendidas no Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da UFPR verifica-se a existência de alguns trabalhos cuja temática está adstrita aos espaços de participação e deliberação. Porém, nenhum deles trata do licenciamento ambiental. São eles: Braga (2020), Luiz Santos (2019) e Vidigal (2017). Todos as teses tiveram como objeto de estudo os Conselhos de Gestão de Políticas Públicas.

5.2 O ESTUDO DE CASO COMO MÉTODO DE PESQUISA

O estudo de caso tem como principal característica por adotar como objeto de pesquisa uma unidade como parte integrante de um universo mais amplo – para tanto, aqui elegeu-se um processo de licenciamento ambiental específico dentre os inúmeros empreendimentos que são licenciados anualmente pelo Instituto Água e Terra do Paraná, conforme justificado no item 5.3 do presente Capítulo.

A despeito da pesquisa ficar restrita a um único caso e, assim, não se debruçar sobre uma amostra quantitativa maior, a técnica do estudo de caso permite um aprofundamento da investigação e pode ser adequada quando as variáveis a serem exploradas não se encontram suficientemente bem definidas pela literatura¹⁵⁴ a ponto de subsidiar uma pesquisa quantitativa. Por outro lado, é inerente ao estudo de caso a sua limitação no grau de generalização possível por se tratar de generalizações feitas a partir de um único caso.¹⁵⁵

Assim, o estudo de caso segundo Gil (2017, p. 34) tem os seguintes propósitos: (i) explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos; (ii) preservar o caráter unitário do objeto estudado; (iii) descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação; (iv) formular hipóteses ou desenvolver teorias; e (v) explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos.

Delineado tal cenário sobre o método, cabe destacar que na presente pesquisa optou-se por adotar um estudo de caso único com finalidade exploratória¹⁵⁶ e uso de fontes qualitativas¹⁵⁷, pois não há variáveis bem definidas na literatura ou em

¹⁵⁴ Sobre o estudo de caso Yin (2013, p. 61-67) aponta que “durante muito tempo, o estudo de caso foi encarado como procedimento pouco rigoroso, que serviria apenas para estudos de natureza exploratória. Hoje, porém, é reconhecido como o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, onde os limites entre fenômeno e contexto não são claramente percebidos”.

¹⁵⁵ Esta pesquisa encontra limites decorrentes da impossibilidade de esgotar as tipologias de empreendimentos que estão sujeitos à realização de EIA/RIMA e audiências públicas em processos de licenciamento ambiental no Brasil e a impossibilidade de generalizar a sua conclusão como realidade de outros órgãos licenciadores da União, Estados e Municípios.

¹⁵⁶ De acordo com seus propósitos mais gerais Gil (2019, p. 26) classifica as pesquisas como descritivas explicativas e exploratórias. As descritivas têm por objetivo estudar as características certa população ou fenômeno ou identificar possíveis relações existentes entre variáveis. Já as explicativas têm como propósito identificar fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de fenômenos.

¹⁵⁷ Uma pesquisa qualitativa ocorre mediante descrições verbais, como é o caso do presente estudo. Cabe destacar, como ensina Gil (2019, p. 40), que as pesquisas qualitativas somente passaram a ser

estudo sobre participação e deliberação em processos de licenciamento ambiental que permita a realização de uma pesquisa quantitativa adotando-se um universo maior de casos, especialmente que tratem da democracia à luz do modelo deliberativo proposto pelos teóricos Nino e Gargarella.

Segundo Gil (2017, p. 34), uma fragilidade dos estudos de caso é a “falta de rigor metodológico” que implica de acordo com Yin (2005, p. 56) na dificuldade de o pesquisador desenvolver “um conjunto suficientemente operacional de medidas”, incorrendo em “julgamentos subjetivos para coletar dados”. É necessário, portanto, empregar uma pluralidade de fontes de evidência e possuir diretrizes e preceitos que orientem o pesquisador na coleta de dados e sua posterior análise.

A pesquisa utilizou três fontes de evidências, quais sejam:

- (i) documental, a partir das informações constantes do processo administrativo de licenciamento ambiental;
- (ii) documental, a partir das informações constantes da ação civil pública proposta pelo Ministério Público;¹⁵⁸
- (iii) observação espontânea¹⁵⁹ da audiência pública.

O processo de licenciamento do empreendimento “*UNIDADE INDUSTRIAL DE FERTILIZANTES HERINGER*”¹⁶⁰ (Processo 15.301.667-4) constitui um registro abrangente para observação e análise dos elementos que materializam a participação, como por exemplo, registro da audiência pública, contribuições técnicas

reconhecidas como adequadas a partir da década de 1970 à pesquisa social. A partir de então passou-se a reconhecer a diferenciação entre pesquisas quantitativas e qualitativas, especialmente pela adoção do enfoque interpretativista. Ou seja, “o mundo e a sociedade devem ser entendidos segundo a perspectiva daqueles que o vivenciam, o que implica considerar que o objeto de pesquisa é construído socialmente”.

¹⁵⁸ Trata-se de ação civil pública sob o n° 5012238-70.2017.4.04.7000, proposta pelo Ministério Público Federal em conjunto com o Ministério Público Estadual em face da empresa Fertilizantes Heringer S/A e Instituto Água e Terra, a qual tramitou perante a 11ª Vara Federal de Curitiba.

¹⁵⁹ Trata-se de técnica de pesquisa pela qual o pesquisador, ao permanecer alheio à comunidade e situação que pretende estudar, observa os fatos. O seu emprego é adequado aos estudos de caso exploratórios, pois favorece a aproximação do pesquisador com o fenômeno pesquisado. (GIL, 2019, p. 109-110)

¹⁶⁰ A indústria de fertilizantes Heringer está localizada no município de Paranaguá, especificamente no Distrito de Alexandra, na região litorânea do Estado do Estado Paraná, às margens da Rodovia BR-277 (km 10,5).

oferecidas por diversos interessados, lista de presença na audiência pública, solicitações de esclarecimentos, dentre outros.¹⁶¹

Foi consultado os autos de ação civil pública n° 5012238-70.2017.4.04.7000¹⁶², proposta conjuntamente pelo Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual¹⁶³ em face da empresa Fertilizantes Heringer S/A e Instituto Água e Terra¹⁶⁴ em trâmite perante a 11ª Vara Federal de Curitiba, Seção Judiciária do Paraná, com sentença¹⁶⁵ proferida em 11 de maio de 2018.¹⁶⁶

O objetivo da consulta à esta ação foi conhecer as razões e os fundamentos que levaram à judicialização do assunto pelo Ministério Público e ao Poder Judiciário proferir sentença anulatória do processo de licenciamento ambiental originário da unidade fabril da Fertilizantes Heringer em Paranaguá e determinar a elaboração de EIA/RIMA e apresentação em audiência pública, para assim compreender se tal decisão, já cumprida parcialmente pelo empreendedor, propiciou (ou não) ganhos democráticos ao processo de licenciamento em questão, à luz da concepção de democracia deliberativa que norteia o presente estudo.¹⁶⁷

¹⁶¹ Estes documentos não se encontram disponíveis no sítio eletrônico do Instituto Água e Terra. O acesso foi obtido por esta pesquisadora por meio de requerimento endereçado ao órgão licenciador através do sistema *E-protocolo* do Governo do Estado do Paraná, o qual foi desenvolvido pela CELEPAR para o controle informatizado dos documentos emitidos e recebidos nos órgãos da administração pública do Estado do Paraná. Mediante prévio cadastramento, o sistema *E-protocolo* está disponível a todo e qualquer cidadão. Exceção ao EIA e ao RIMA, os quais estão disponíveis no sítio eletrônico do IAT.

¹⁶² A Lei n° 7.347/85 preceitua que, dentre os objetos da ação civil pública encontram-se a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo (art. 1º, I e IV), sendo o Ministério Público legitimado para propor a ação (art. 5º, *caput*). A Lei 6.938/81, em seu ar. 14, § 1º prevê que o Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

¹⁶³ A Lei n° 7.347/85 admite, em seu artigo 5º § 5º, a propositura de ação civil pública conjunta entre o Ministério Público Federal e Estadual ao admitir o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei. No presente caso, a legitimidade do Ministério Público Federal para propositura da ação encontrou respaldo na busca pela proteção de área de preservação permanente do bioma Mata Atlântica, a qual é classificada como patrimônio nacional nos termos do artigo 225, § 4º da Constituição.

¹⁶⁴ Por meio da Lei 20.070, de 18 de dezembro de 2019 foi autorizada a incorporação do Instituto de Terras, Cartografia e Geologia (ITCG) e do Instituto das Águas do Paraná (Águas do Paraná) pelo Instituto Ambiental do Paraná, que passou a ser denominado de Instituto Água e Terra (IAT) em <http://www.iat.pr.gov.br/Pagina/Apresentacao> (Acesso em 16 jan. 2021)

¹⁶⁵ O empreendedor decidiu cumprir provisória e parcialmente a sentença e iniciou novo processo de licenciamento ambiental, mediante a apresentação do EIA/RIMA que objeto da perícia judicial e submissão do mesmo em audiência pública (Processo Administrativo Ambiental n° 15.301.667-4).

¹⁶⁶ Atualmente, o processo encontra-se em grau de recurso, perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

¹⁶⁷ Esta pesquisa não se prestou a analisar, questionar ou debater a regularidade, viabilidade e legalidade (ou não) dos fundamentos jurídicos e técnicos apresentados pelas partes, Ministério Público, peritos judiciais e julgadores durante o transcurso da referida demanda judicial.

Foi possível ainda assistir *in loco* à audiência publicada realizada na região do empreendimento, cujo objetivo foi apresentar aos interessados o EIA/RIMA. O encontro aconteceu em 10 de dezembro de 2019, na cidade de Paranaguá, Distrito de Alexandra, Estado do Paraná.¹⁶⁸ O emprego de pesquisa de observação espontânea da sessão pública permitiu a esta pesquisadora conhecer os argumentos e fundamentos trazidos a esse espaço de participação pelo órgão licenciador, representantes do empreendedor e cidadãos residentes ou não na área de influência direta e indireta do empreendimento.

A definição das diretrizes que orientaram a coleta de dados e sua posterior análise foi feita a partir dos elementos inerentes do modelo deliberativo de democracia concebido por Nino e Gargarella¹⁶⁹ (discutido no Capítulo 3), e assim sistematizados por Chueiri, Godoy (2010, p. 170): a inclusão de todos os possíveis afetados no processo de deliberação e decisão; a deliberação como forma de expressão dos argumentos que servirão de fundamento para a decisão e como meio de correção desses argumentos e a igualdade, já que em situações de desigualdade a deliberação coletiva perde seu valor (GARGARELLA, 2008, p. 167).

Tais elementos, como restará demonstrado ao longo do estudo de caso, refletem em aspectos concretos do processo de licenciamento ambiental, merecendo a devida consideração analítica.

5.3 JUSTIFICATIVA PARA ESCOLHA DO ESTUDO DE CASO

Conforme foi exposto no Capítulo 4, são inúmeros os instrumentos disponíveis para proteção do meio ambiente, controle da poluição e gestão dos recursos naturais. Mas, dentre tais instrumentos o Capítulo apresentou minuciosamente a relevância do licenciamento ambiental como um processo capaz de articular etapas participativas, publicidade de fatos e dados ambientais e, especialmente, a interação entre Estado e sociedade.

¹⁶⁸ A convocação para a realização da audiência pública de apresentação do EIA/RIMA da Unidade Industrial de Fertilizantes Heringer foi realizada por meio do Edital nº 007/2019 – IAP/DIALE/DAI, o qual encontra-se disponível no seguinte endereço eletrônico http://www.iat.pr.gov.br/sites/agua-terra/arquivos_restritos/files/documento/2020-07/heringer_edital_a_p.pdf (Acesso em 16 jan. 2021)

¹⁶⁹ Neste sentido, vide Godoy (2012, p. 72) segundo o qual Roberto Gargarella afirma que a democracia deliberativa parte da ideia de que um sistema político, e para ser valioso, deverá promover a tomada de decisões imparciais, por meio de um debate coletivo com todos aqueles que sejam potencialmente afetados pela decisão, deferindo-lhes tratamento igualitário.

Portanto, justifica-se a escolha do presente estudo de caso, em função do licenciamento ambiental ser capaz de reunir em um único instrumento aspectos importantes da participação e deliberação sob a ótica da democracia deliberativa, objeto de estudo nesta pesquisa.

Outra razão que justifica a escolha do estudo de caso em questão, refere-se ao fato de que se tratar de empreendimento, que mesmo após a sua entrada em operação, foi submetido à elaboração de um estudo de impacto ambiental (EIA). De Em consonância com o que foi abordado no Capítulo 4, a elaboração do estudo de impacto ambiental (EIA) pressupõe que se trata de atividade ou empreendimento de impactos significativos, o que demanda uma gestão pública mais aprofundada a partir de estudos técnicos abrangentes a serem desenvolvidos pelo empreendedor.

Ademais, um detalhe importantíssimo é que o licenciamento ambiental, no presente caso, após decisão judicial foi submetido à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e pressupõe a realização de uma audiência pública.

O Capítulo 4 também tratou dos critérios para definição de competência para licenciamento ambiental podem se referir à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em função disso há um universo de centenas de órgãos licenciadores no Brasil e optou-se por escolher aquele pertencente ao Estado do Paraná, com sede na capital pelas seguintes razões: proximidade das fontes de dados com a cidade onde a pesquisa seria conduzida e, ainda, por se tratar de órgão Estadual, portanto competente para apreciar e licenciar obras, atividades ou empreendimentos com impacto regional, assim potencial ou efetivos impactos atingem uma porção maior do território.

Outro aspecto fundamental na seleção do objeto empírico foi a sua localização. No Brasil as cidades que estão, cada dia mais, no centro da problemática socioambiental, pois indissociável a questão ambiental do quadro desolador de exclusão social que vem se aprofundando nos últimos anos, especialmente nos conglomerados urbanos.

Como apontado por Waldman (2005, p. 551) “a depredação ambiental é inseparável do caos urbano nacional”, na medida em que:

Consequentemente, os problemas urbanos relacionam-se diretamente com um significativo rol de problemas ambientais básicos vivenciados pelo povo brasileiro. Dentre outros, os mais significativos seriam a questão da destinação dos resíduos sólidos, dos recursos hídricos e da poluição do ar. Na ausência dessa compreensão, as proposições ambientalistas tornaram-se simplesmente elitistas e desfocadas dos problemas ambientais que de fato acometem o conjunto da população do nosso país.

Gilda Collet Bruna (2002, p. 25), professora e pesquisadora do Núcleo de Informações em Saúde Ambiental da Universidade de São Paulo, em artigo intitulado *Meio Ambiente Urbano e Proteção Ambiental* faz um alerta acerca da urbanização crescente e desacelerada, que, segundo ela, atinge proporções em torno de 80% da população total do Brasil. Isso é preocupante, pois:

(...) a ocupação das áreas urbanas dá-se à revelia de quaisquer planos de desenvolvimento. Poucos municípios têm seu Plano Diretor atualizado e raramente se utilizam deste plano para direcionar o uso e ocupação do território, estimulando, simultaneamente, o controle e a proteção ambiental. Parece haver um conflito, cada vez maior, entre a consciência da necessidade de proteção ambiental urbana e sua efetiva proteção.

É necessário reconhecer, ainda, a urbanização crescente que, nos grandes centros, vem acompanhada de uma *metropolização* de cidades e traz consigo toda a espécie de percalços, para muito além do ambiental. Ou seja, é acompanhada de inúmeros problemas sociais, como bem demonstra Souza-Lima (2006, p. 59) ao citar Boaventura Souza Santos.

(...) metropolização de cidades, tais como Curitiba, pode ser apreendida como uma inexorável *fatalidade*, na medida em que a urbanização descontrolada nunca vem sozinha, mas sempre acompanhada de elevadas taxas de desemprego, subemprego e emprego mal pago, além da presença de volantes nas cidades médias e pequenas (SANTOS, 1993).

Para bem demonstrar a assertiva anterior, valemo-nos justamente do exemplo da capital do Estado do Paraná, a qual a partir dos anos 70 começa a incorporar o status de capital ecológica, fama esta que, embora em menor escala, ainda lhe acompanha até os dias atuais. Essa questão é tratada por Souza-Lima (200, p. 76), em seu artigo intitulado *A Construção do Imaginário Ecológico em Curitiba*, no qual o pesquisador expõe dados coletados de reportagens, matérias e propagandas contrapondo-os com outras matérias que desmistificam o processo de construção do

imaginário ecológico de Curitiba e demonstram as consequências sociais que este centro urbano, assim como os demais, estão expostos.

Conforme a tabela 4.2, Curitiba – no Brasil – perdia apenas para Rio de Janeiro, São Paulo e Recife; fora, as cidades de Nova Iorque (EUA), Paris (França), Tóquio (Japão) e Madri (Espanha), todas apresentavam indicadores menos violentos que Curitiba. Nesse quadro de violência, de acordo com os dados do PNAD e IBGE, Curitiba também ostentava a segunda posição em número de lesões corporais: são 389 lesões por 100 mil habitantes. É evidente que há uma relação estreita, um elo entre o título de “cidade modelo”, o vexame de ser a quarta capital mais violenta do país e a estratégia de marketing e propaganda.

Ainda, conclui o autor que

Conforme o que foi exposto e analisado, houve aumento dos impactos negativos sobre o ambiente à medida que a cidade “inchou” em todos os sentidos. E o que é um “inchaço” social senão um efeito que se torna causa de profundos e, na maioria das vezes, desequilíbrios socioambientais difíceis de serem revertidos a curto ou médio prazos?

Resta claro, considerando que a população brasileira se urbanizou de forma muito rápida e pouco planejada, que a grande maioria das cidades não têm conseguido escapar ileso de estágios avançados de degradação ambiental e riscos socioambientais, que incluem aumento da violência, ampliação da pobreza e poluição, trânsito desordenado, ocupação territorial sem planejamento, *favelização* etc. Ou seja, os cidadãos estão permanentemente expostos às condições de vulnerabilidade socioambiental. E não é diferente com o município de Paranaguá, onde está instalado o empreendimento ora estudado.

Historicamente, a cidade de Paranaguá, localizada na região litorânea do Estado do Paraná, conhecida internacionalmente por sua vocação portuária, tem enfrentado toda a sorte de problemas socioambientais. Trata-se de um exemplo vivo de uma cidade que espelha condições adversas, impactos e riscos decorrentes de uma lógica de urbanização pouco planejada, flagrante degradação ambiental e uma intensa queda na qualidade de vida de sua população, em especial devido ao relacionamento pouco harmonioso entre a cidade e a atividade portuária ali desenvolvida.

A fim de bem elucidar as razões pelas quais elegemos um empreendimento na cidade de Paranaguá como objeto de estudo, trataremos a seguir dados obtidos por Carlos Roberto Soares, em sua tese de doutoramento “Os Portos de Paranaguá (PR)

e Itajaí (SC): análise comparativa das suas relações com as cidades de inserção, da estrutura operacional atual e das condições socioambientais das regiões de entorno”, defendida no ano de 2009 junto ao Curso de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento - MADE da Universidade Federal do Paraná.

A primeira questão refere-se ao considerável aumento da população da cidade de Paranaguá, o que reflete naquilo que já mencionamos anteriormente, ou seja, um rápido processo de urbanização que, geralmente, vem acompanhado de malezas sociais e ambientais. De acordo com o pesquisador:

Em Paranaguá, em 1991, a população total era de 107.675 habitantes, dos quais 87,93% viviam na área urbana e 12,07% na área rural. Em 2000, a população passou para 127.339 habitantes, crescendo a taxa de urbanização para 96,09% (CBM/IBGE, 2003). Considerando o total de 133.559 habitantes registrado em 2007 (IBGE, 2008) a população de Paranaguá cresceu 24,04% no período 1991-2007. (2009, p. 44-45)

Além da crescente e desordenada urbanização, a cidade de Paranaguá tem como principal característica o desenvolvimento de atividade portuária que, historicamente, tem se mostrado como uma atividade potencialmente poluidora e indutora de riscos sociais, mas que pouco tem se preocupado com o enfrentamento destas questões. Isso é igualmente objeto de inquietação no estudo mencionado.

Cunha (2003; 2006a) e Cunha et al. (2007) assinalaram que as dificuldades de regularização das atividades portuárias em relação aos parâmetros ambientais são consequência não apenas da ausência histórica das preocupações ambientais por parte de gestores e operadores destas atividades. Devem ser igualmente reconhecidas e postas em pauta as limitações da política ambiental pública em seu atual estágio de evolução no país, limitações estas tanto mais relevantes quanto se trata de administrar situações e atividades pré-existentes, que não passaram por licenciamentos ambientais prévios. Estas dificuldades se ampliam quando é o caso, típico dos portos, de administrar transformações múltiplas e complexas em ambientes regionais naturais e construídos, diversificados, o que esbarra geralmente na ausência de políticas ambientais integradas e abrangentes em escalas regionais. (2009, p. 34)

O estudo ainda destaca falhas graves no processo de licenciamento ambiental das atividades desenvolvidas na cidade de Paranaguá, como a seguir descrito.

Na região portuária de Paranaguá, há uma indefinição com relação ao papel dos órgãos ambientais licenciadores, pois, alguns terminais portuários são licenciados pelo órgão federal (IBAMA), e outros pelo estadual (Instituto Ambiental do Paraná). O CAP, assim, não exerce adequadamente o seu papel, pois deveria fazer com que a Autoridade Portuária cumprisse a legislação ambiental vigente, conforme preconizado pela Lei 8.630/1993, que para Kitzmann & Asmus (2006), não contemplou de forma decisiva a questão ambiental na atividade portuária. A Autoridade Portuária em si, que ainda atua como um operador portuário, possuindo diversos terminais públicos, não possui qualquer licença ambiental. O Tepear e a Cattalini possuem licenças ambientais emitidas pelo IAP, possuindo certificações das ISO's, enquanto que a Fospar possui licença ambiental do píer emitida pelo IBAMA e o da fábrica de fertilizantes licenciada pelo IAP. A Autoridade Portuária, ao estabelecer contratos de arrendamento dos armazéns e outras instalações situados nas áreas do porto, não incluiu a questão ambiental, sendo que a maior parte dos operadores não possui qualquer licenciamento, principalmente os usuários, ou seja, aqueles que utilizam o CMU, mas que não possuem qualquer instalação física no porto, ou mesmo na cidade. (2009, p. 158).

Demonstra também que o Porto de Paranaguá é potencialmente impactante, principalmente pelo tipo de carga comercializada e precariedade no transbordo destas cargas. Justamente em função disso que a cidade sofre por ser lembrada pelo odor fétido, em especial na região portuária.

No CMU, como os granéis sólidos (soja e fertilizantes), ocorrendo perdas significativas, não estimadas no presente trabalho, para o ar e águas do CEP. O elevado fluxo de caminhões e trens que atravessam a cidade gera grande quantidade de perda de cargas, que se acumulam pelas ruas e demais acessos à cidade. Como acentuado por Cunha (2006a), as atividades portuárias estão na origem de amplas transformações dos ambientes regionais, e carregam constantemente associadas a um vasto potencial de impactos. (2009, p. 159).

O potencial impactante à qualidade de vida em Paranaguá dos granéis sólidos, como soja e os fertilizantes também é ressaltado na pesquisa:

No caso de Paranaguá, a expansão portuária promoveu o isolamento físico da cidade, que se encontra praticamente em seus limites de expansão devido às características geográficas da região, cercada de unidades de conservação. Embora em Paranaguá existam boas condições com relação aos modais de acesso ao porto (rodoviário e ferroviário), a perda de cargas ao longo das vias, especialmente de granéis sólidos, como a soja e fertilizantes, acabam por afetar a qualidade ambiental da cidade. (2009, p. 162).

E, como resultado disso, o pesquisador menciona que:

Os indicadores dos Censos Demográficos do IBGE dos anos de 1991 e 2000 relativos ao abastecimento de água para a população, esgotamento sanitário e coleta domiciliar do lixo mostram bons resultados, do ponto de vista ambiental, é precária a inter-relação porto-cidade no que diz respeito à eventual melhoria da qualidade ambiental da região, tanto nas áreas aquáticas como terrestres. Paranaguá não dispõe de aterro sanitário seu lixo é a céu aberto recebe o lixo doméstico da cidade e os resíduos variados do porto, como grãos e fertilizantes, cujos efluentes gerados são carreados para os rios. (2009, p. 159).

Está claro, portanto, que como bem destaca Mendonça e Farias (2011, p. 75-76) as cidades brasileiras são muito vulneráveis aos impactos ambientais, razão pela constituem potenciais espaços de conflitos e contradições. Assim, constituem um campo empírico para estudos e reflexões bastante fértil e, para tanto, a sua abordagem – nas suas palavras –, *intermultitransdisciplinar* é campo instigante e indispensável para a melhor compreensão e propositura de soluções aos problemas identificados.

Outro aspecto considerado para escolha do estudo em caso ora em apreço, refere-se à identificação do elevado grau de conflituosidade no que se refere ao licenciamento ambiental de tal empreendimento. Para bem demonstrar o grau de litigiosidade na hipótese do objeto empírico, o quadro a seguir enumera as diversas medidas, ações e questionamentos do Poder Público e da sociedade em face do empreendimento Heringer e do seu licenciamento ambiental.

QUADRO 2 – LITIGIOSIDADE DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA UNIDADE DE FERTILIZANTES HERINGER - PARANAGUÁ

Descrição	Documentos
Autuação ambiental pelo IAP	Autos de Infração nº 21.575 e nº 21.756
Autuação ambiental pelo IAP – despejo de efluentes	Auto de Infração nº 72.648
Primeira ação civil pública de autoria do MP estadual	
Apresentação de abaixo-assinado ao MP pela comunidade residente no entorno do empreendimento	
Paralisação da fábrica pelo Corpo de Bombeiros (14.02.2009 a 07.04.2009)	
Notificação do Ibama: instalação de telas de proteção para contenção de partículas de enxofre	Notificação do Ibama nº 393.198 série B
Ação civil pública “substitutiva” proposta em conjunto pelo MPF e MPE em face da Heringer e IAP	Ação Civil Pública nº 5012238-70.2017.4.04.7000/PR (antigo 2009.70.08.001543/2) em trâmite na 11ª Vara Federal de Curitiba
Auto de infração pelo IAP por lançamento de efluentes líquidos em desacordo com o estabelecido na LO	Auto de Infração nº 5.722

Descrição	Documentos
Apresentação de abaixo-assinado ao poder público pela comunidade em relação aos danos ambientais causados pelo empreendimento	
Apresentação de abaixo-assinado ao poder público pedido pelo não fechamento da fábrica	
Decisão de suspensão pelo judiciário da licença ambiental, paralisação imediata das atividades e retirada do material estocado a céu aberto sob pena de multa diária	
Apresentação de abaixo-assinado pelos funcionários da fábrica solicitando retorno das atividades	
Apresentação de abaixo-assinado pelos moradores em apoio a suspensão das atividades industriais	
Sentença nos Autos nº 5012238-70.2017.4.04.7000/PR: nulidade do processo de licenciamento, elaboração de EIA/RIMA, realização de audiência pública e responsabilização civil	

FONTE: A autora (2021).

Levou-se em consideração, para tanto, a experiência norte-americana apresentada no Capítulo 2 sobre os tipos de empreendimentos que desencadearam grande questionamento público e debates sobre a distribuição desigual de riscos e benefícios, como é o caso dos empreendimentos cuja implantação e operação são associadas a uma possibilidade de alteração significativa do equilíbrio ambiental e, em função disso, tem o potencial de afetar a saúde e bem-estar da população local.

Os empreendimentos com tais características, em função dos seus impactos serem mais perceptíveis, despertam um questionamento local mais contundente e trazem consigo uma carga de conflito mais potente, não raro resultando em questionamento judicial. Constituem-se, portanto, como terreno fértil como pesquisas empíricas como a ora desenvolvida.

Delineado estes fundamentos, parece-nos que resta justificada a escolha do estudo de caso relacionado ao licenciamento ambiental da Unidade Industrial de Fertilizantes Heringer.

5.4 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO EMPÍRICO DA PESQUISA: A UNIDADE INDUSTRIAL DE FERTILIZANTES HERINGER

Foi escolhido para elaboração do estudo de caso o processo de licenciamento ambiental da “UNIDADE INDUSTRIAL DE FERTILIZANTES HERINGER”, localizado na cidade de Paranaguá e licenciado pelo Instituto Água e Terra do Paraná (IAT).

A unidade fabril da empresa está situada à Rodovia BR 277, km 10,5, s/n, Distrito de Alexandra, Paraná, sendo que no seu entorno há diversas empresas, entre as quais: Aterro Sanitário de Paranaguá, Agroport Comércio de Importação e Exportação S/A, Martini Melt S/A – Armazéns Gerais, Delta Fertilizantes Ltda, BRF 0 Brasil Foods S.A, Fertipar Fertilizantes do Paraná Ltda. Existem, ainda, duas unidades de conservação nas proximidades da Heringer: o Parque Nacional Saint-Hilaire-Lange e a Área de Proteção Ambiental Estadual de Guaratuba. Encontra-se a 80 km de Curitiba e a 10 km do centro da cidade de Paranaguá.

A imagem abaixo, Figura 4, extraída do RIMA do empreendimento, demonstra a localização da unidade fabril ora estudada.

FIGURA 4 – LOCALIZAÇÃO DA UNIDADE DE FERTILIZANTES HERINGER EM PARANAGUÁ



FONTE: IAT (2019).

A Heringer atua no setor de fabricação de fertilizantes¹⁷⁰ em diversos estados da federação, sendo que na cidade de Paranaguá, Distrito de Alexandra, mantém

¹⁷⁰ A Heringer produz cerca de três mil formulações, basicamente misturas de N-P-K (nitrogênio - fósforo - potássio), compostas de macronutrientes primários essenciais. As formulações incluem desde

unidade industrial destinada à acidulação, granulação e conversão de enxofre e à armazenagem e mistura de fertilizantes. A imagem a seguir, obtida no RIMA do empreendimento, ilustra as unidades da Heringer no Brasil.

FIGURA 5 – UNIDADES DA HERINGER NO BRASIL



FONTE: IAT (2020).

5.5 ASPECTOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA UNIDADE INDUSTRIAL DE FERTILIZANTES HERINGER

O processo de licenciamento ambiental da Unidade de Fertilizantes Heringer, em Paranaguá, possui mais de cinco mil páginas e constitui um registro abrangente para observação de elementos que instrumentalizam a participação.

Considerando a complexidade e extensão do processo em estudo, optou-se por apresentar a seguir um quadro cronológico-descritivo, contendo uma exposição do trâmite do licenciamento ambiental em questão acompanhado dos principais atos

fertilizantes simples até mais complexos, incluindo fertilizantes à base de Superfosfato Simples Farelado (SSP) e Superfosfato Simples Granulado (SSG).

praticados, até então. As informações foram coletadas a partir da consulta e leitura dos documentos que compõem o processo administrativo ambiental SGA, em trâmite perante o IAT/Pr sob o nº 15.301.667-4.

QUADRO 3 – TRÂMITE CRONOLÓGICO-DESCRIPTIVO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA UNIDADE DE FERTILIZANTES HERINGER – PARANAGUÁ

Data	Trâmite do Processo Administrativo SGA nº 15.301.667-4	Documento
08.03.2003	Pedido de LP – unidades de acidulação, granulação, mistura, armazenagem de fertilizantes	PCA – Plano de Controle Ambiental
05.11.2003	Vistoria técnica do IAP	Relatório de Inspeção Ambiental nº 40.449
21.09.2004	Concedida a LP para a acidulação, granulação, mistura, armazenagem de fertilizantes	LP nº 5.863
26.11.2004	Pedido de LI para acidulação, granulação, mistura, armazenagem de fertilizantes	
05.12.2004	Concedida a LI para acidulação, granulação, mistura, armazenagem de fertilizantes	LI nº 2.450
18.03.2005	Embargo da obra de instalação devido ao desmatamento em desacordo com a LI – Polícia Militar Florestal	
21.03.2005	Autuação ambiental pelo IAP	Autos de Infração nº 21.575 e nº 21.756
27.09.2005	Concedida a LP para conversão de enxofre	LP nº 8.885
05.10.2005	Concedida a LO para acidulação, granulação, mistura, armazenagem de fertilizantes	LO nº 8.706
22.05.2005	Renovada a LI nº 2.450	
30.06.2005	Pedido de LP para conversão de enxofre	
27.09.2005	Concedida a LP para conversão de enxofre - apresentação de PCA - cumprimento de TAC	LP nº 8.885
17.10.2005	Pedido de LI para conversão de enxofre	
17.03.2006	Concedida a LI para conversão de enxofre	LI nº 3.840
07.08.2006	Pedido de renovação da LI nº 2.450: cisão do licenciamento entre unidades industriais e mistura e ensaque.	
04.04.2007	Renovação da LO para atividades de mistura, ensaque e armazenagem de fertilizantes	LO nº 8.706
22.05.2007	Renovação da LI nº 2.450	
29.09.2008	Concedida a LO para conversão de enxofre, acidulação, granulação para sintetização de fertilizantes	LO nº 16.938 (contempla os processos produtivos de maior impacto ambientais)
07.01.2009	Apresentação de abaixo-assinado ao MP pela comunidade residente no entorno do empreendimento	
07.01.2009	Coleta de amostra de água no córrego lateral do terreno do empreendimento para análise de despejo de efluentes	
28.01.2009	Autuação ambiental pelo IAP – despejo de efluentes	Auto de Infração nº 72.648
fev.2009	Primeira ação civil pública de autoria do MP estadual	

Data	Trâmite do Processo Administrativo SGA nº 15.301.667-4	Documento
12.02.2009	Incêndio na unidade industrial	
14.02.2009 a 07.04.2009	Paralisação da fábrica pelo Corpo de Bombeiros	
24.03.2009	Publicada a reportagem na Gazeta Parnaguara sobre as irregularidades do empreendimento	
27.03.2009	Relatório de vistoria do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Proteção ao Meio Ambiente entregue ao empreendedor	
27.03.2009	Publicada a reportagem na Gazeta do Povo sobre as irregularidades do empreendimento	
16.04.2009	Retorno das atividades da fábrica	TAC entre a Heringer e Corpo de Bombeiros
12.08.2009	Notificação do Ibama: instalação de telas de proteção para contenção de partículas de enxofre	Notificação do Ibama nº 393.198 série B
14.10.2009	Ação civil pública "substitutiva" proposta em conjunto pelo MPF e MPE em face da Heringer e IAP	Ação Civil Pública nº 5012238-70.2017.4.04.7000/PR (antigo 2009.70.08.001543/2) em trâmite na 11ª Vara Federal de Curitiba
12.11.2009	Decisão liminar da Justiça Federal determinando a suspensão das atividades industriais	
26.11.2009	Moção de apoio da Câmara Municipal de Paranaaguá ao empreendimento	
27.11.2009	Publicada a reportagem na Gazeta Parnaguara sobre os prejuízos econômicos para a empresa e região com a paralisação do empreendimento	
07.12.2009	Atendida a Notificação do Ibama nº 393.198 série B	
21.01.2010	Inspeção do IAP na fábrica	
04.02.2010	Emissão de parecer técnico do IAP – inspeção demonstrou excesso de emissão de DBO, fósforo, nitrogênio e óleos minerais	
04.03.2010	Auto de infração pelo IAP por lançamento de efluentes líquidos em desacordo com o estabelecido na LO	Auto de Infração nº 5.722
05.03.2010	Apresentação de abaixo-assinado ao poder público pela comunidade em relação aos danos ambientais causados pelo empreendimento	
12.04.2010	Apresentação de abaixo-assinado ao poder público pedido pelo não fechamento da fábrica	
30.04.2010	Decisão de suspensão pelo judiciário da licença ambiental, paralisação imediata das atividades e retirada do material estocado a céu aberto sob pena de multa diária	
01.06.2010	Apresentação de abaixo-assinado pelos funcionários da fábrica solicitando retorno das atividades	
08.06.2010	Emissão de pareceres técnicos para retorno do funcionamento do empreendimento	Parecer técnico UFPR

Data	Trâmite do Processo Administrativo SGA nº 15.301.667-4	Documento
30.06.2010		Parecer técnico Empresa Nefussi Parecer Técnico Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná
16.07.2010	Retorno das atividades referentes a misturadora	
05.02.2011	Apresentação de abaixo-assinado pelos moradores em apoio a suspensão das atividades industriais	
MAR.2011	Apresentação do EIA/RIMA nos Autos nº 5012238-70.2017.4.04.7000/PR	
27.01.2014	Protocolo de laudo pericial nos Autos nº 5012238-70.2017.4.04.7000/PR	Protocolo nº 14/0022337
11.05.2018	Sentença nos Autos nº 5012238-70.2017.4.04.7000/PR: nulidade do processo de licenciamento, elaboração de EIA/RIMA, realização de audiência pública e responsabilização civil	
12.11.2019	Convocação para realização de audiência pública	Edital nº 007/2019-IAP/DIALE/DAI
10.12.2019	Realização de audiência pública para apresentação e debate do EIA/RIMA	

FONTE: A autora (2021), com base em IAT (2020).

5.5.1 O “primeiro” licenciamento ambiental do empreendimento Fertilizantes Heringer

Entre os anos de 2005 e 2008 o ainda Instituto Ambiental do Paraná – IAP autorizou a operação do empreendimento Unidade de Fertilizantes Heringer, no Município de Paranaguá, para produção de fertilizantes, o que fez com base em um Plano de Controle Ambiental – PCA, conforme quadro apresentado no item 5.5 do presente Capítulo, valendo-se de sua discricionariedade e da normativa que permite a utilização de outros instrumentos ou estudos ambientais para subsidiar a avaliação da viabilidade ambiental de um empreendimento, que não somente o EIA/RIMA. Tal possibilidade está prevista na Resolução CONAMA nº 237/97, art. 3º, parágrafo único.

Pois bem. A decisão do Instituto Ambiental do Paraná – IAP de licenciar o empreendimento a partir de um estudo mais simplificado, materializado em um Plano de Controle Ambiental (PCA), em detrimento de exigir a elaboração de um EIA/RIMA, implicou, assim, em outra decisão: não realizar a audiência pública para apresentação dos estudos ambientais com vistas à concessão da LP, pois, como teorizado no Capítulo 4 tal arena está reservada, de acordo com a normativa correspondente, para as hipóteses de exposição e debate com os interessados e afetados pelo

empreendimento do conteúdo do RIMA. A exigência de elaboração do EIA/RIMA é aplicável apenas para aquelas hipóteses em que o empreendimento a ser instalado apresentar potencial de causar significativa degradação ao meio ambiente, nos termos do artigo 225, § 1º, inc. IV da CF/88. O entendimento do IAP, à época, foi de que a produção de fertilizantes pela Unidade Industrial Heringer não apresentava potencialidade de causar significativa degradação do meio ambiente. Portanto, inaplicável exigir a apresentação de EIA/RIMA e de realização de audiência pública.

Ou seja, o empreendimento em questão teve a sua localização aprovada (mediante a emissão de LP) e, na sequência, foi autorizada a sua instalação (LI) e operação (LO), sem que houvesse a elaboração de um estudo ambiental mais detalhado e completo e, conseqüentemente, houve a exclusão da possibilidade de um debate prévio sobre os seus impactos ambientais e sociais com aqueles afetados diretamente pela operação da fábrica da Heringer e, também, outros eventualmente interessados. Cabe destacar, como discorrido no Capítulo 3, que o EIA/RIMA constitui instrumento preventivo de tutela ambiental, voltado para evitar a ocorrência de danos ambientais, mediante a elaboração de profundo e completo estudo. A audiência pública ambiental, por sua vez, trata-se de instrumento de consulta da população acerca de seus próprios interesses, possuindo um caráter amplamente democrático e participativo. No caso em estudo, a não realização da audiência pública decorreu da ausência do EIA/RIMA.

De acordo com o quadro apresentado no item 5.5 do presente Capítulo, o empreendimento, já devidamente licenciado, começou a apresentar diversos percalços, tendo sido autuado pelo cometimento de infrações administrativas ambientais inúmeras vezes e, a população local iniciou um movimento com vistas a questionar a manutenção da operação da fábrica, diante de um quadro que vinha sendo delineado de inúmeros problemas ambientais e sociais gerados à região. Cabe destacar que havia um grupo local favorável à manutenção do empreendimento, considerando especialmente a geração de empregos que a fábrica havia promovido na localidade.

A partir de então, identifica-se a atuação do Ministério Público (inicialmente o Ministério Público Estadual e, posteriormente, em conjunto com o Ministério Público Federal), provocado a agir a partir de denúncias e abaixo-assinados dos afetados pelo empreendimento, já instalado e em operação.

5.5.2 A ação civil pública

Em 30 de setembro de 2009 o Ministério Público representado pelo Promotor de Justiça da 2ª Promotoria de Justiça da comarca de Paranaguá e pelo Procurador da República do Ministério Público Federal de Paranaguá, propôs a ação civil pública¹⁷¹ n° 5012238-70.2017.4.04.7000¹⁷² em trâmite na 11ª Vara Federal de Curitiba¹⁷³ e fundamentou a sua pretensão na irregularidade do processo de licenciamento ambiental da unidade fabril da Heringer, em Paranaguá e na ocorrência de danos ambientais à flora, à fauna, ao solo e aos recursos naturais, como abaixo descrito.¹⁷⁴

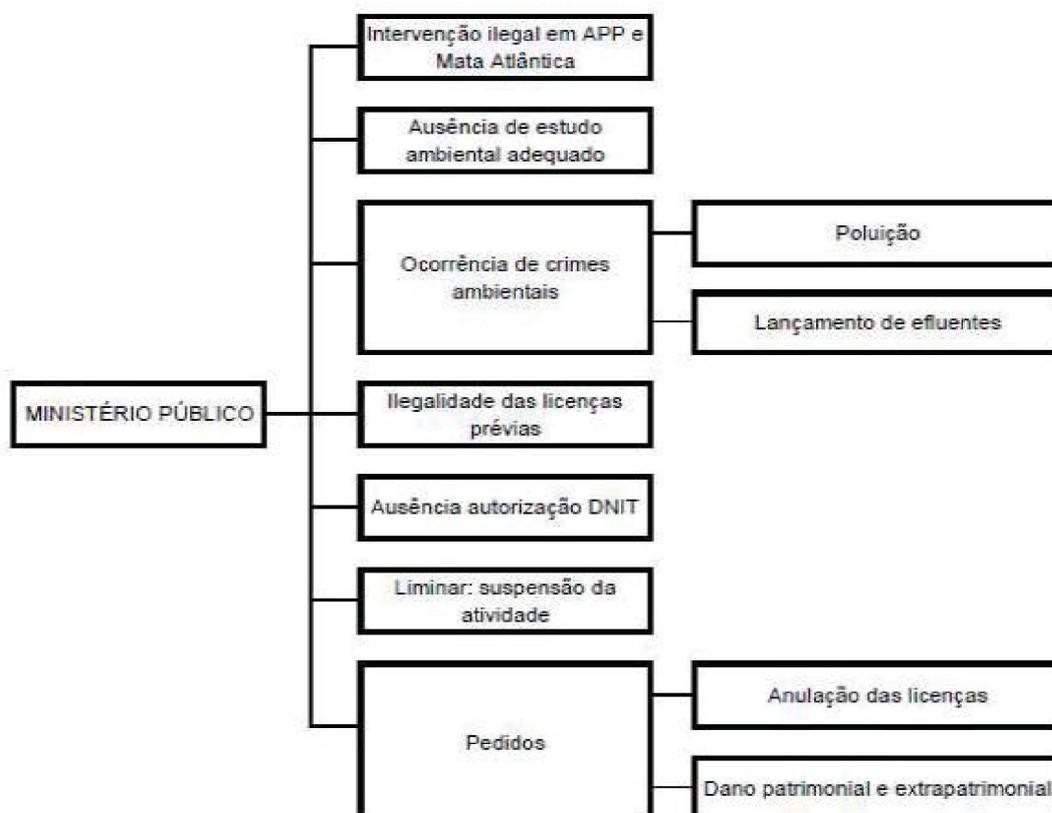
¹⁷¹ A ação civil pública é regulada pela Lei Federal n° 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) e disciplina a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Nos termos do art. 5º da referida lei, dentro do grupo dos legitimados ativos que podem propô-la, encontra-se o Ministério Público. Essa função passou a ser constitucional a partir do que dispôs o art. 129, inciso III da Constituição: é função do Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos patrimônios público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Assim, o Ministério Público tem se mostrado como o maior utilizador da ação civil pública em matéria ambiental, figurando como ator ou litisconsorte e ainda como *custos legis* (art. 5º, § 1º Lei da Ação Civil Pública).

¹⁷² Previamente à tal demanda, havia sido distribuída uma ação civil pública, originalmente proposta pelo Ministério Público do Estado do Paraná, em face da Heringer e do Instituto Ambiental do Paraná, autuada perante a Justiça Estadual, sob o n° 243/2009. Nessa primeira demanda, o Ministério Público Estadual alegou a irregularidade dos processos de licenciamento ambiental das plantas de acidulação, granulação e mistura de fertilizantes e de conversão de enxofre operadas pela Heringer no Município de Paranaguá, os quais foram conduzidos pelo IAP, entidade autárquica estadual responsável pelo licenciamento, fiscalização e monitoramento ambiental, e correu na referida demanda. Porém, o Ministério Público com a intenção de estender o objeto da ação, desistiu dessa primeira e ajuizou a ação civil pública 5012238-70.2017.4.04.7000. A desistência foi homologada em 12.11.2009, com trânsito em julgado em 05.04.2017.

¹⁷³ Esta ação civil pública foi proposta originalmente perante a Vara Federal de Paranaguá e remetida à 11ª Vara Federal de Curitiba em função da competência da última para análise e processamento das ações que tratam da cível/ambiental. Trata-se de vara especializada em questões ambientais e agrárias.

¹⁷⁴ A análise sobre a participação ambiental legislativa não integra o presente trabalho. A participação administrativa, por sua vez, está representada pelo instituto do licenciamento ambiental, objeto principal desta pesquisa.

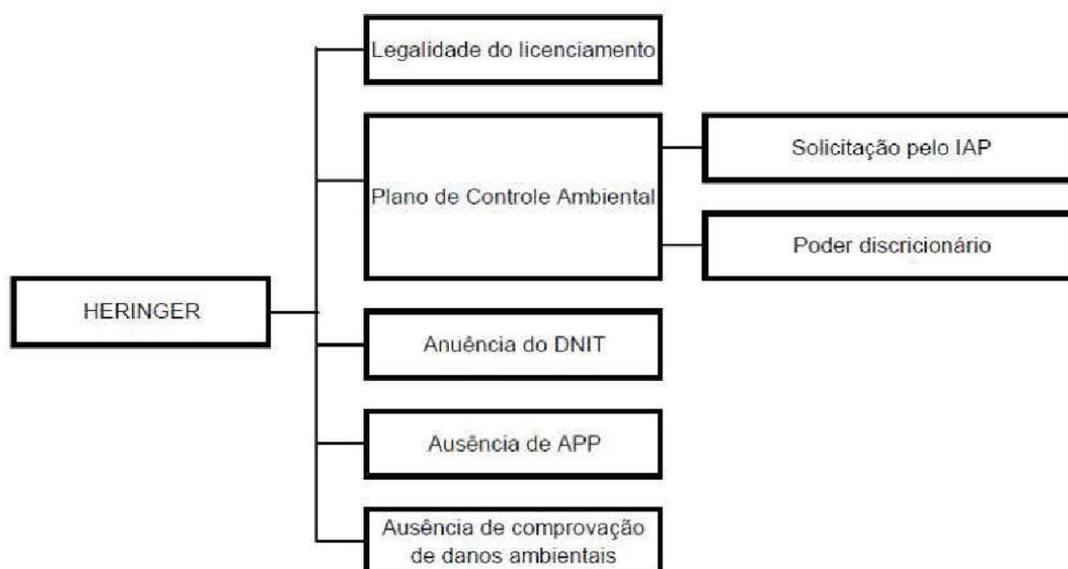
FIGURA 6 – RAZÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO



FONTE: Justiça Federal do Paraná (2009).

De igual maneira, manifestaram-se nos autos do processo tanto o empreendedor, como o órgão licenciador (IAT/Pr), a fim de apresentar as suas razões de defesa.

FIGURA 7 – RAZÕES DO EMPREENDEDOR



FONTE: Justiça Federal do Paraná (2009).

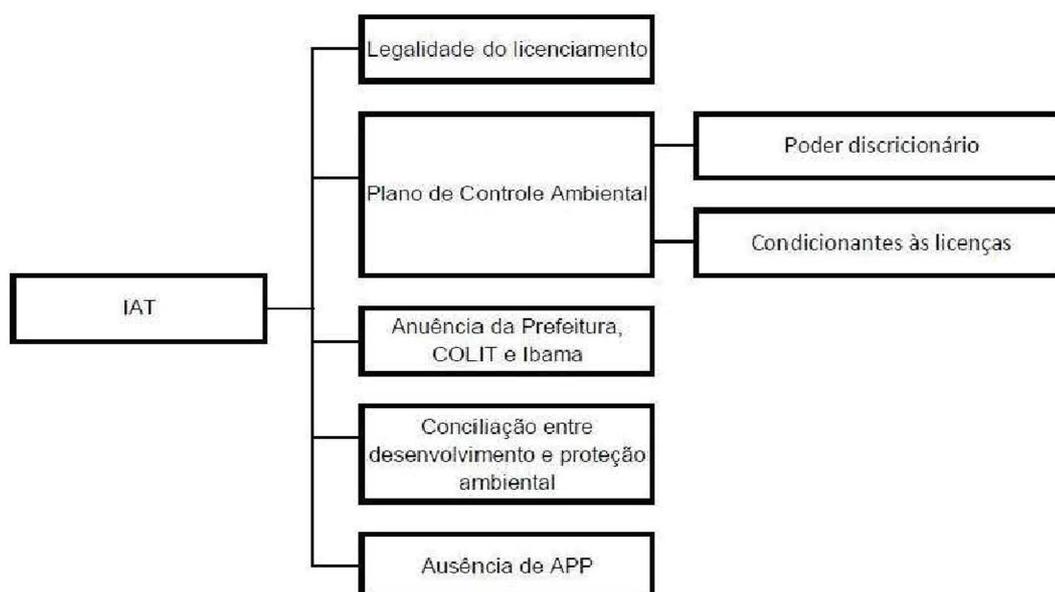


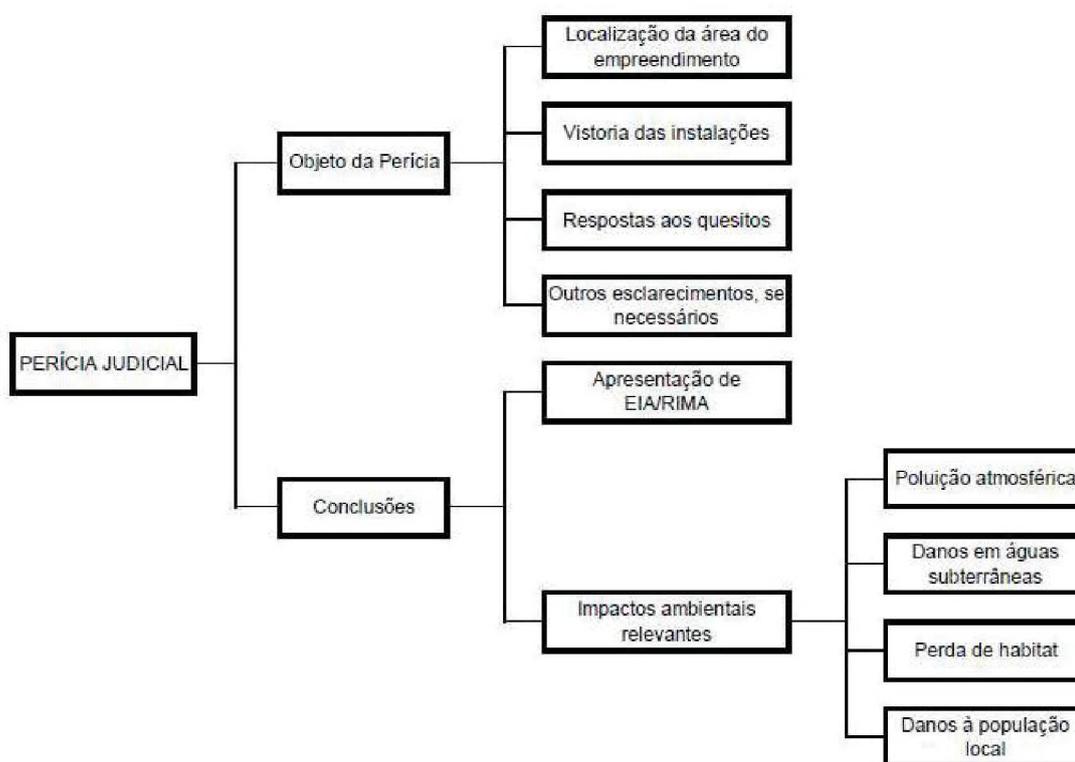
FIGURA 8 – RAZÕES DO IAP

FONTE: Justiça Federal do Paraná (2009).

Diante da complexidade do debate judicial instaurado, foi realizada perícia judicial por equipe multidisciplinar que resultou em um laudo técnico, no qual os

experts manifestaram-se que, devido às características do empreendimento, seria necessária a elaboração de EIA/RIMA para o diagnóstico dos impactos ambientais e, conseqüentemente a realização de audiência pública, pois, diferentemente do alegado pelo empreendedor e pelo IAT/Pr, foi identificada a potencialidade do empreendimento causar significativa degradação ambiental. O laudo demonstrou, ainda, a ocorrência de impactos ambientais relevantes.

FIGURA 9 – RAZÕES DA PERÍCIA

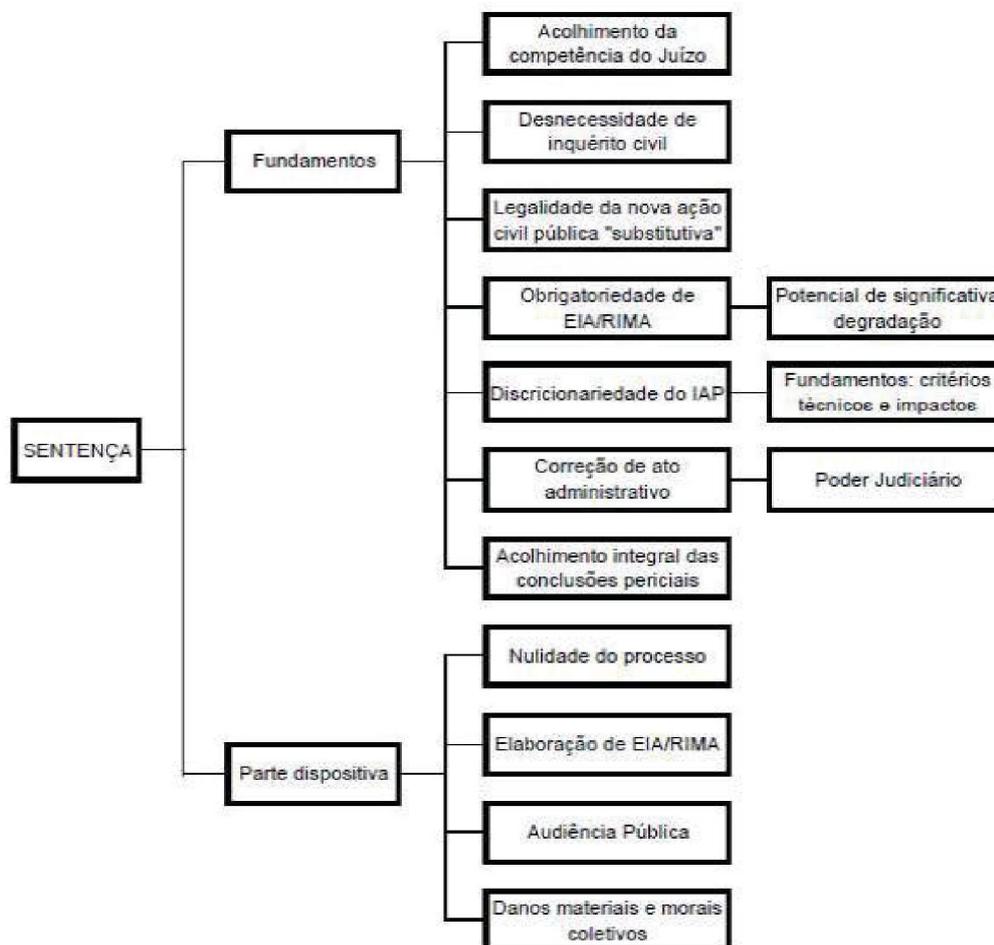


FONTE: Justiça Federal do Paraná (2009).

Em 11 de maio de 2018 foi proferida a sentença, com a declaração de nulidade do processo de licenciamento ambiental da Unidade Industrial Heringer, a determinação de realização de EIA/RIMA, a ser apresentado em audiência pública e a condenação do empreendedor por danos materiais e morais coletivos. Foi julgado parcialmente procedente o pedido feito pelo Ministério Público.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Foi julgado parcialmente procedente o pedido feito pelo Ministério Público para a) declarar a nulidade do processo de licenciamento ambiental realizado pelo IAP, quanto às obras e atividades da empresa Fertilizantes Heringer S/A, determinando aos réus a realização de novo processo, com elaboração prévia de EIA/RIMA e a realização de audiência pública. b) condenar a empresa ré ao pagamento de

FIGURA 10 – CONTEÚDO DA SENTENÇA



FONTE: Justiça Federal do Paraná (2009).

Delineado tal cenário sobre o panorama da ação judicial em comento, faz-se necessário reconhecer, como teorizado no Capítulo 4, dentre as modalidades participativas no campo ambiental, a relevância da participação judicial que se soma à participação administrativa e à participação legislativa, com a intenção de reduzir o

Indenização pelos danos materiais e morais coletivos (aqui abarcados) que fixo em R\$ 500.000,00, atualizados monetariamente desde a data da sentença pelo INPC e acrescidos de juros de mora de 1% ao mês, contados da expedição da licença ambiental 5863, em 21.09.2004. O valor da indenização revertará 50% para o Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA e 50% para o Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos. (trechos da parte dispositiva da sentença proferida nos autos de ação civil pública 5012238-70.2017.4.04.7000). Atualmente o processo encontra-se em grau de recurso, tramitando perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, com decisão de recurso de apelação ainda pendente de julgamento.

distanciamento entre o povo e os agentes que exercem o poder na tomada de decisões na área do meio ambiente.

No ordenamento jurídico pátrio a institucionalização da participação judicial ambiental teve lugar com a CF/88, a qual instituiu o acesso participativo à justiça em tema de meio ambiente. Em termos gerais, de acordo com o disposto no art. 1º, caput e § único, da CF/88, a República Federativa do Brasil está organizada sob a forma de um Estado Democrático-Participativo, em que se garante o acesso à justiça para proteção dos direitos, sejam eles individuais, coletivos ou difusos, sendo, ainda, consectário lógico do disposto em seu art. 225, caput, a adequada informação ambiental, a ampla participação popular na proteção do meio ambiente e o acesso à justiça com vistas à preservação da qualidade ambiental.

Assim, em quaisquer das suas formas, a intervenção em juízo na temática ambiental, em algumas hipóteses, permitirá a ampliação da participação pública mediante o processo e atuará como um controle da atuação administrativa, especialmente nos processos de licenciamento ambiental. Aspecto importante a ser ressaltado na matéria é o da posição do Ministério Público nos processos de ação coletiva ambientais, o que se identificou ao longo da análise do estudo em caso da desta tese, por meio de sua atuação na ação civil pública em destaque. A ampliação da participação pública também ocorre por meio da atuação do Poder Judiciário, no exercício da jurisdição voltada à tutela de direitos de titularidade coletiva e controle de eventuais ações e omissões estatais e não estatais que sejam de interesse de toda a coletivamente. A função jurisdicional, em matéria ambiental, pode atuar como mais uma garantidora da participação popular ao decidir as pretensões que são formuladas, no processo, pela sociedade civil.

No hipótese pesquisada, entende-se, pelos dados aqui apresentados sobre a “judicialização” do licenciamento ambiental da Unidade de Fertilizantes Heringer, que a participação judicial foi de importância ímpar, na medida em que propiciou o controle pela sociedade da legalidade e da legitimidade das ações e omissões públicas no campo ambiental, garantiu o acesso à justiça para preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e assegurou a própria participação pública ambiental nos diversos espaços de deliberação pública, como é a audiência pública para apresentação do estudos ambientais dos empreendimentos de significativo impacto ambiental.

5.5.3 Os estudos ambientais e a audiência pública

Considerando o teor da sentença proferida pelo julgador da ação civil pública nº 5012238-70.2017.4.04.7000¹⁷⁶, o empreendedor decidiu cumpri-la, em parte e provisoriamente, especificamente no que se refere ao início de um novo processo de licenciamento ambiental, com a apresentação em audiência pública dos estudos ambientais que foram objeto da perícia judicial.

Quanto aos estudos ambientais, cabe destacar que em 2010 a Heringer Fertilizantes contratou a empresa Consultoria, Planejamento e Estudos Ambientais Ltda (CPEA) para elaboração de um EIA/RIMA “corretivo”, o qual foi submetido à perícia judicial. Como já dito, em 11 de maio de 2018 foi proferida sentença que determinou a elaboração de EIA/RIMA e sua apresentação em audiência pública, decisão esta que acolheu as conclusões exarados pelos peritos judiciais, em laudo técnico. A perícia considerou válido o EIA/RIMA elaborado em 2010 pela Heringer, com a ressalva de que o mesmo deveria ser atualizado considerando o tempo transcorrido de sua elaboração até a realização da prova pericial.

O estudo foi então atualizado, a partir e em atendimento ao Termo de Referência emitido pelo IAT por meio do Ofício nº 689/2018/IAP/DIALE, bem como com observância aos aspectos descritos no processo judicial. Porém, cabe destacar que se trata de um estudo realizado a partir de um empreendimento já implantado e que esteve em operação durante alguns anos, o que, a nosso ver, desnatura a função precípua de um estudo ambiental de tal categoria, pois não se presta mais a ser um estudo ambiental prévio à aprovação e implantação do empreendimento, como é o EIA/RIMA. Na realidade, trata-se de um estudo que considera a instalação do empreendimento como “fato consumado”, prestando-se apenas a estudar as medidas mitigadoras, compensatórias e programas ambientais a serem executados, quando do retorno da operação da fábrica.

A despeito disso, o requerimento de licenciamento ambiental foi protocolado junto ao IAT, órgão ambiental competente para tanto, perante o processo

¹⁷⁶ A forma de cumprimento da sentença, por meio de obrigação de fazer, restou assim estabelecida: “A Fertilizantes Heringer S/A deverá iniciar novo processo de licença ambiental de sua fábrica, com prévia realização de EIA. O procedimento deverá ser realizado perante o IAP, que é o órgão ambiental competente para o licenciamento em questão. A execução da obrigação de fazer poderá cumprir-se provisoriamente, ou seja, antes do trânsito em julgado” (trecho da parte dispositiva da sentença proferida nos autos de ação civil pública 5012238-70.2017.4.04.7000)

administrativo ambiental SGA n° 15.301.667-4. Em 07 de agosto de 2019 o ente licenciador expediu o Edital de Entrada de Estudos e Abertura de Prazo para Solicitação de Audiência Pública, pelo qual informou à população que a empresa Heringer Fertilizantes apresentou o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, referente à Unidade Fabril de Paranaguá – PR, bem como, abriu o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para solicitação de audiência pública, nos moldes da Resolução CONAMA 09/1986.

Observe-se, que conforme consta no processo de licenciamento administrativo do licenciamento ambiental ora em estudo, o empreendedor entregou DVD-ROMs contendo o EIA/RIMA, junto às Prefeituras Municipais de Paranaguá, Morretes, Antonina, Matinhos, Guaratuba, Guaraqueçaba e Pontal de Paraná, aos representantes dos Ministérios Público Estadual e Federal de Paranaguá, além do protocolo de uma via física dos estudos junto à Prefeitura de Paranaguá e a Biblioteca Pública Municipal Leôncio Correia em Paranaguá. Aos demais interessados, os estudos ficaram à disposição no IAT, bem como em seu sítio eletrônico.

A divulgação da realização da audiência pública, por sua vez, é de responsabilidade do órgão ambiental licenciador juntamente com o empreendedor. Ela pressupõe um procedimento legal midiático que tem como objetivo principal fomentar a participação do maior número de pessoas possíveis, com vistas a esclarecer a população e demais interessados, a respeito dos estudos apresentados pelo empreendedor e colher as sugestões a fim de subsidiar o processo de licenciamento ambiental.

No presente caso a audiência pública, solicitada pelo próprio empreendedor a partir da decisão judicial de primeiro grau, foi designada para o dia 10 de dezembro de 2019, das 19h00 às 22h00, no salão paroquial da Igreja Nossa Senhora Auxiliadora, à Rua José das Dores Camargo, s/n°, Distrito de Alexandra, Município de Paranaguá, Estado do Paraná.

Os interessados foram convocados a participar do debate através da publicação, em jornais de grande circulação e na imprensa oficial, do Edital de Convocação n° 007/2019 – IAP/DIALE/DAI, de 12 de novembro de 2019. Além disso, alguns convites foram encaminhados pelo correio a algumas autoridades e representantes de órgãos públicos.

O objetivo, nos termos prescritos em lei, foi informar e discutir a continuidade do funcionamento da fábrica Unidade de Fertilizantes Heringer e seus impactos

socioambientais com a população diretamente afetada, além de coletar opiniões e críticas para a tomada de decisão acerca do processo de licenciamento ambiental com os interessados. Qualificamos este fórum de discussão política como uma *arena social*, segundo o conceito proposto por Hannigan (1997, p. 134)

O termo arena social constitui uma metáfora para descrever o estabelecimento político em que os actores dirigem as suas exigências àqueles que estão encarregues das tomadas de decisão, na esperança de influenciar o processo político. Renn concebe diversos "palcos" diferentes que partilham esta arena: legislativo, administrativo, judicial, científico e os meios de comunicação social. Embora essas estratégias de acção tradicional e ortodoxa sejam permitidas, estas arenas são, contudo, reguladas por um repertório estabelecido de normas.

É possível compreender as audiências públicas que são realizadas no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental como verdadeiras arenas sociais, considerando que tal espaço habitualmente é povoado por diversos atores sociais que "dirigem as suas exigências àqueles que estão encarregues das tomadas de decisão, na esperança de influenciar o processo político" (HANNIGAN, 1997, p. 134). Aliás, como apontado por Hannigan (1997, p. 135) "do ponto de vista da vantagem teatral, as arenas sociais de risco estão povoadas por grupos mistos de atores".

Segundo ele, os papéis de atuação destes grupos podem ser classificados da seguinte forma: *portadores do risco* (vítimas); *defensores dos portadores do risco* (ativistas e organizações não governamentais); *geradores de risco* (empreendedores); *investigadores do risco* (pesquisadores e cientistas); *árbitros do risco* (Poder Judiciário) e *informadores do risco* (meios de comunicação). É justamente tal classificação que nos auxilia a compreender a forma de atuação dos diversos atores sociais, em especial o Poder Público, a comunidade e o empreendedor, os quais estiveram representados na audiência pública ora estudada. A fim de demonstrar essa representatividade estiveram presentes cerca de 240 pessoas, de acordo com as listas de presença que compõem o processo de licenciamento ambiental, sendo que os principais grupos estão abaixo descritos.

FIGURA 11 – PARTICIPANTES DA AUDIÊNCIA PÚBLICA



FONTE: A autora (2021).

Dito isso, o primeiro ponto de atenção refere-se a forma como a audiência pública se desenvolve. Para tanto, o quadro a seguir destaca os principais elementos estruturais que evidenciam relações de assimetria de poder entre os presentes no palco da audiência pública em questão, identificados durante a observação da audiência pública, a partir da compreensão de Hannigan (1995) sobre elementos estruturais do processo decisório de arenas ambientais que contribuem para um diálogo menos aberto e menos transparente entre os atores.

FIGURA 12 – ELEMENTOS ORGANIZACIONAIS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA



FONTE: A autora (2021).

Dentre os elementos organizacionais destaca-se o privilégio, por exemplo, em quantidade de tempo, à fala dos “apresentadores” em detrimento das falas do público em geral. Os apresentadores são funcionários do IAT/PR, do empreendedor e da consultoria ambiental contratada pelo empreendedor para elaboração e apresentação dos estudos. Começam as apresentações com a leitura do regulamento por parte do IAT/Pr e as exposições oficiais da consultoria ambiental e representantes do empreendedor, para então partir para as respostas e os protocolos de dúvidas do público em geral. Outro elemento é a disposição física, na medida em que a mesa composta por atores selecionados (autoridades e experts), que falam em microfones, em cima de um palco defronte ao público em geral.

A linguagem técnica, por sua vez, gera o distanciamento. Trata-se do uso de termos técnicos para transmitir informações do empreendimento e de expressões autoritárias para a manutenção da ordem desejada por parte dos atores no palco. Associado aos elementos linguísticos de distanciamentos estão os documentos e relatórios escritos que, geralmente, são longos e com excesso de termos não didáticos. Além disso, os modelos de apresentação adotados pelos representantes do Poder Público e experts tendem a ser abstratos e impessoais, o que cria a impressão de uma “falsa” neutralidade profissional.

A escolha da linguagem é bastante representativa ao longo da realização da audiência pública, pois o domínio da exposição oral acerca do projeto está concentrado nas mãos do próprio empreendedor, interessado maior em viabilizar o empreendimento. Não foi diferente na audiência pública para o licenciamento ambiental do Heringer, pois a incumbência de apresentar aos participantes os estudos ambientais ficou exclusivamente atribuída ao empreendedor, representado, naquele momento, por seus *experts* detentores de uma linguagem bastante técnica.

Inclusive, como já destacado no Capítulo anterior, a Resolução CONAMA 09/87, a qual dispõe sobre as audiências públicas, em seu artigo 3º determina que elas sejam dirigidas pelo órgão ambiental, o qual deverá fazer uma exposição objetiva do projeto e o seu respectivo RIMA e, posteriormente, abrir as discussões com os presentes. Portanto, destaca-se como ponto de atenção a atuação quase que exclusiva do empreendedor, na audiência pública, pois além de destoar do dispositivo acima mencionado, poderá macular o direito à informação, indispensável para que haja uma efetiva participação popular.

A descrição trazida por Hannigan (1997, p. 139) reflete exatamente o que aconteceu na audiência pública, ou seja, “os residentes foram bombardeados com informação técnica”. Estas informações técnicas foram, em sua integralidade, apresentadas à plateia pela ótica do empreendedor. O estilo de apresentação oral eleito pelo empreendedor foi bastante abstrato e técnico e demonstrado uma “aparente” neutralidade profissional, considerando que algumas questões foram evitadas e outras bastante ressaltadas. A utilização de uma linguagem demasiadamente técnica e intelectual prejudica o desenvolvimento de qualquer diálogo mais profundo ou significativo entre a equipe técnica e os presentes.

Tal metodologia prejudica a instauração de um diálogo entre os *experts* e a população ali presente e, conseqüentemente, pode gerar prejuízos ao processo de participação popular esperado e necessário. Como afirma Hannigan (1997, p. 140) apresentações orais nestes moldes “permitem aos peritos científicos e os funcionários governamentais dirigirem a discussão, estabelecer a agenda de riscos e desencorajar a futura participação dos cidadãos” e são “estrategicamente bem-sucedidas se eticamente repreensíveis”.

Outra questão que também se apresentou como um limitador à prática democrática, embora num primeiro momento possa parecer indispensável para fins de organização da audiência pública, refere-se à utilização de um roteiro pré-fixado, inclusive com o estabelecimento de tempos, como regra bastante curtos, para coordenar as falas e ações no decorrer do evento. Na hipótese em análise, a audiência pública foi instaurada pelo representante do órgão ambiental licenciador – IAT/Pr - o qual, a despeito do disposto no artigo 3º da Resolução Conama 09, de 03 de dezembro de 1987, limitou-se a promover a leitura literal de todos os dispositivos legais que fundamentam e orientam a realização da audiência pública. Informou, ainda, que o tempo do encontro limitar-se-ia a 03 (três) horas de duração.

Após cumprido o rito inicial, passou-se a palavra ao empreendedor que fez as suas considerações por aproximadamente 30 (trinta) minutos. A argumentação feita pelo empreendedor é baseada exclusivamente em destacar a geração de empregos e o progresso econômico trazido pelo empreendimento à região ao País.

Em seguida a apresentação foi realizada pelos representantes técnicos, responsáveis pela elaboração do EIA/RIMA do projeto. O conteúdo foi disponibilizado por meio de uma apresentação projetada e posicionada à frente da plateia. Este modelo de apresentação (projeção), associado ao posicionamento em que

permaneceram os membros da equipe técnica, criou aquilo que Hannigan (1997, p. 140) denomina de “distanciamento físico e psicológico do público”, o que, a nosso ver, pode ser mais um fator que desencoraja a participação popular.

Tal estratégia, segundo Hannigan (2007, p. 139) ao citar Kaminstein (1988), é a denominada *retórica da contenção*.

Kaminstein (1988) argumenta que na apresentação pública da informação científica, relativamente aos aspectos de saúde e segurança dos depósitos de resíduos tóxicos, está incorporada uma retórica de contenção que restringe a discussão, evita questões difíceis e segue sempre a sua própria ordem de trabalhos.

Mostra-se bastante representativo o fato de que, no momento de resposta às perguntas feitas pela plateia, foi chamada para ocupar a mesa a equipe multidisciplinar, composta por vários consultores responsáveis pelos estudos apresentados, em sua maioria homens, os quais passaram a fazer considerações técnicas acompanhadas de tabelas, fotografias e, nas palavras de Hannigan (2007, p. 138) *outros adereços*.

A presença massiva de homens na equipe técnica, embora pareça irrelevante, é apontada por Hannigan (2007, p. 141) como associada diretamente ao poder, na medida em que “os peritos científicos e os funcionários burocráticos que praticam a retórica da contenção são geralmente homens, ao passo que os grupos de cidadãos locais são compostos de forma desproporcionada por mulheres, faltando a muitas delas poder e autoridade na vida pública”. Isso se aplica, de igual maneira, as demais “minorias étnicas e raciais são regularmente dispensados e desacreditados pelo estabelecimento de risco”, além do que “a relação entre poder, desigualdade e formulação social do risco é igualmente evidente nas comunidades que forma marginalizadas por posições de isolamento econômico, geográfico e social Isto também nos chamou a atenção durante a audiência pública ora estudada

Para Hannigan (2007) tudo isso permite que técnicos, representantes do poder público e empreendedores direcionem a discussão e estabeleçam a agenda sobre os riscos ambientais e desencorajem a participação pública, pois as audiências públicas seriam organizadas para evitar a argumentação “leiga” e reforçar as instituições de poder. Os elementos organizacionais do processo decisório sobre riscos e impactos de uma atividade, como vislumbramos na audiência pública em questão, reforçam certas assimetrias e acabam por criar algumas barreiras para um

diálogo um pouco mais amplo e transparente entre empreendedor e seus representantes e o público diretamente afetado.

5.5.3.1 A audiência pública e as manifestações dos presentes

Após a apresentação realizada pelos representantes técnicos do empreendedor, foi iniciado um esquema de perguntas por meio de formulários à disposição dos interessados na plenária, bem como de inscrições para perguntas orais. Como já destacado, havia aproximadamente 240 pessoas no local em que foi realizada a audiência pública e foram encaminhadas à equipe técnica a inscrição para 12 questionamentos orais e 04 perguntas apresentadas por meio do formulário distribuído para tal finalidade. Destacamos, a seguir, os principais pontos que foram objeto de discussão na audiência pública nesta fase.

QUADRO 4 – OBJETOS DE DISCUSSÃO NA AUDIÊNCIA PÚBLICA

1. Localização do empreendimento
2. Geração de empregos para a região
3. Danos à saúde (enxofre, ácido sulfúrico, ruídos etc.)
4. Ações judiciais trabalhistas ¹⁷⁷
5. Projetos sociais e relação empresa - comunidade
6. Funcionamento da chaminé - toxidade
7. Falhas do estudo ambiental no aspecto socioeconômico
8. Operação do empreendimento - riscos à cadeia produtiva
9. Operação do empreendimento - riscos aos pássaros e outros animais
10. Grau de exposição dos trabalhadores aos riscos
11. Protocolos de contingência em caso de acidentes
12. Formas de medições e controle da poluição ¹⁷⁸
13. Medidas em relação ao fluxo de veículos pesados na região ¹⁷⁹
14. Perguntas orais ¹⁸⁰

FONTE: A autora (2021).

¹⁷⁷ Ações judiciais trabalhistas relacionadas ao período em que o empreendimento esteve em operação – segundo o representante do empreendedor, elas estão aguardando a conclusão do processo de recuperação judicial da Heringer.

¹⁷⁸ Houve pedido da comunidade para a participação das universidades nessa forma de controle.

¹⁷⁹ Inclusive sobre a forma de transporte de fertilizantes da fábrica – Porto de Paranaguá.

¹⁸⁰ Pelos presentes na audiência pública foram apresentadas 16 perguntas com objetos aderentes aos principais temas debatidos no encontro, descrito no quadro.

Os participantes apresentaram e elaboram perguntas de conteúdo técnico, o que demonstra um pouco de conhecimento acerca dos impactos advindos do projeto proposto. As perguntas, em sua maioria, foram relacionadas aos tópicos descritos no quadro acima. Apenas a título ilustrativo, e com fundamento na degravação da audiência pública, a qual integra o processo de licenciamento ambiental ora em estudo, destacamos trechos de uma das principais manifestações exaradas ao empreendedor pelos presentes na sessão pública. Reitere-se, que foram encaminhadas à equipe técnica a inscrição para 12 questionamentos orais e 04 perguntas apresentadas por meio do formulário distribuído para tal finalidade. Sendo assim, não há meios de colacionar aqui todas as manifestações, razão pela qual elegeu-se a primeira delas, que foi feita pelo morador identificado como Nilson Cordeiro, Presidente da Associação de Moradores do Distrito de Alexandra, cujo conteúdo alinha-se aos demais questionamentos. Ele fez a leitura e entregou ao IAT/Pr uma carta intitulada “Reabertura da fábrica de Fertilizantes Heringer S.A – Audiência Pública, 10 de dezembro de 2019, Alexandra – Paranaguá – Pr” que, segundo ele, expressa as opiniões, necessidades e expectativas dos moradores afetados direta ou indiretamente pela empresa.

A carta inicia com a seguinte observação “fomos oficialmente informados desta reabertura em uma apresentação fechada para convidados, na sede da Administração Regional, em 26 de novembro de 2019, às 19 horas, onde foi devidamente registrada em ata. Embora um intervalo de quinze dias corridos, de 26 de novembro a 10 de dezembro, seja tempo inadequado para consulta e debate em comunidade, realizamos dois encontros abertos com moradores para apontamentos e escuta em 2 e 17 de dezembro. Também avaliamos inadequada a divulgação desta audiência pública que ocorreu apenas com faixas e cartazes de rua, em alguns pontos de Alexandra. Mesmo com busca em redes sociais, não encontramos sua publicação oficial. Resultado das reuniões: nas reuniões, de maneira geral, a população vê o retorno da empresa com bastante preocupação e ressalva; destacando três pontos principais: emprego, meio ambiente e projetos sociais.”

Em relação aos empregos a carta destaca que a comunidade está esperando “comprometimento, a criação de um banco de talentos e apresentação de um plano de desenvolvimento profissional a curto, médio e longo prazo, possibilitando que moradores possa ingressar e fazer carreira na empresa”. Afirma ainda que a Heringer,

quando se encontrava em operação “apesar de ter um quadro grande de funcionários, mais de 400, o número preenchido por moradores de Alexandra era baixo, tendo uma média de 16% antes de seu fechamento.”

Quanto ao tópico meio ambiente há a afirmação de que “o desrespeito com o meio ambiente foi tão grave, que causou interrupção judicial de parte processo de produção” e “foi preciso a comunidade ser organizar, se mobilizar e acionar os meios jurídicos para conseguir ter seus direitos básicos à saúde e à vida respeitados. Há processos que se estendem até hoje. Este é um fator que pesa muito na preocupação com o retorno das atividades, principalmente com a produção do ácido sulfúrico.”

Outro ponto abordado na carta refere-se aos estudos ambientais e afirma que os moradores estão “analisando minuciosamente o Estudo de Impacto Ambiental – EIA, e o Relatório de Impacto de Meio Ambiente – RIMA, disponibilizado digitalmente no site da Prefeitura. Desta análise devem surgir algumas dúvidas técnicas que, posteriormente, serão encaminhadas à empresa.

Por fim, em relação à responsabilidade social consta na carta pleitos para que sejam promovidas “ações que atendam as crianças, jovens, adultos e idosos; um programa efetivo que ajude na formação de profissionais e cidadãos; uma relação direta comunidade-empresa, sem terceiros; verbais anuais destinadas a responsabilidades socioambientais proporcionalmente atreladas ao faturamento da empresa e um imóvel próprio para um centro de desenvolvimento comunitário”.

Portanto, a despeito do cenário observado e descrito no item 5.5.3 sobre os elementos estruturais da audiência pública, os quais, de fato atuam como inibidores para uma participação mais ampla e qualificada, cabe destacar que a possibilidade de apresentação de perguntas orais ao empreendedor e a submissão de contribuições técnicas ao órgão ambiental revelou-se, na audiência pública, como um canal relevante de participação. Foi possível observar uma participação ativa de alguns moradores da região, os quais, por si ou representados por terceiros, expuseram no momento das perguntas os seus interesses e preocupações com a forma de condução do processo de licenciamento da fábrica de Fertilizantes Heringer e sobre o eventual e futuro retorno das suas atividades operacionais naquela localidade.

Uma observação importante é que, as manifestações e contribuições realizadas durante a audiência pública, como tratado no Capítulo 4 desta tese, devem obrigatoriamente integrar a decisão do órgão licenciador para emissão de futura licença ambiental ao empreendedor, seja acolhendo-as ou não, mas sempre de

maneira motivada, sob pena de nulidade das licenças eventualmente concedidas. Isso, a nosso ver, é mais um elemento que fomenta o processo participativo e, inclui a sociedade civil, mesmo que indiretamente, na tomada de decisão administrativa sobre as licenças ambientais, conferindo à mesma uma maior legitimidade democrática.

6 ENTRELAÇANDO TEORIA E EMPIRIA

Para proceder ao entrelaçamento entre o que este trabalho teorizou e o estudo de caso aqui realizado, faz-se necessário um retorno ao começo como forma de resgate da problemática, do objeto e dos objetivos da pesquisa e, ainda, retomar o diário com os autores que embasou a análise empírica. A pesquisa foi construída a partir de uma relação dialógica com esses autores, a fim de chegar a uma compreensão da problemática e do objeto proposto.

O objetivo da pesquisa foi realizar uma análise crítica e propositiva do licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental, a fim de responder em que medida tal instrumento constitui-se como um espaço para o exercício da democracia deliberativa, à luz dos pressupostos do modelo teórico proposto por Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella.

É necessário destacar, porém, que o trabalho não se encerra com esta tese, na medida em que é necessário continuar e desdobrar a reflexão, a partir do resultado temporário que aqui foi produzido, com vistas a aprofundar a temática e os caminhos possíveis para responder o problema aqui teorizado.

Cabe observar aqui, como já fizemos ao longo do trabalho, que o licenciamento ambiental da Unidade de Fertilizantes Heringer em Paranaguá é sui generis, na medida em que a fábrica já operou durante muitos anos com autorização do Instituto Ambiental do Paraná, o qual emitiu as licenças ambientais (LP, LI e LO), por meio de um procedimento simplificado que exigiu do empreendedor a elaboração de um Plano de Controle Ambiental (PCA) em detrimento de um Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto de Ambiental (EIA e RIMA). O entendimento do órgão licenciador, à época, é de que a fábrica da Heringer em Paranaguá não tinha potencial para causar significativos impactos ambientais. Não houve, assim, o controle social durante esse “primeiro” licenciamento ambiental, pois sequer foi realizada audiência pública, considerando a tipologia de estudo ambiental que embasou a emissão das correspondentes licenças. Por conta de forte mobilização popular, liderada especialmente pelos moradores da região em que o empreendimento operava, houve a propositura de medida judicial pelo Ministério Público Estadual em conjunto com o Ministério Público Federal, com vistas a questionar a legalidade do licenciamento ambiental que autorizou a instalação e operação do empreendimento naquela localidade. O Poder Judiciário acolheu parcialmente os pedidos manejados

pelo Ministério Público na ação judicial e declarou a nulidade do licenciamento ambiental, determinando assim a elaboração de EIA-RIMA e a realização de audiência pública. Todas essas questões encontram-se minuciosamente descritas ao longo do estudo de caso, ora realizado, mas necessário reforçá-las para que o leitor considere que o entrelaçamento da teoria e da empiria, aqui descrito, leva em conta e parte dessa realidade excepcional do licenciamento ambiental do empreendimento eleito para a presente pesquisa.

Assim, a partir do estudo de caso objeto da presente tese, foram identificados elementos que contribuem para uma disfuncionalidade da organização burocrática do processo decisório, ao inibirem a troca de experiências e o diálogo aberto e transparente entre os atores, além de supervalorizarem o processo em detrimento de um resultado satisfatório e justo para todos. Eles são assim evidenciados:

- ✓ A principal barreira à uma participação democrática, no caso em estudo, foi justamente o “primeiro” licenciamento ambiental da Unidade de Fertilizantes Heringer. Não se identificou, no decorrer dele, qualquer tipo de controle social, o que somente teve início após a fábrica já estar licenciada e, portanto, instalada e em operação. A declaração de nulidade do licenciamento ambiental da Heringer pelo Poder Judiciário, decisão essa reconhecida e cumprida em parte pelo empreendedor, foi uma grande conquista à comunidade local e ao exercício do controle social. Mas concretamente a participação popular, no que se refere a opinar e debater sobre a forma de uso e apropriação dos recursos ambientais e, especialmente, sobre a forma de distribuição dos riscos associados à operação do empreendimento, foram consideravelmente reduzidas, mesmo com os estudos ambientais posteriores e a realização da audiência pública. O EIA e o RIMA são estudos ambientais com assento constitucional e de vocação eminentemente preventiva, razão pela qual seu compartilhamento com a sociedade deve ser realizado antes da aprovação da localização do empreendimento pretendido. No caso em análise, o controle social, por meio da participação dos interessados no debate do EIA e do RIMA restou prejudicado, restando à comunidade o debate sobre as medidas compensatórias e mitigatórias do empreendimento Unidade Industrial Heringer;

- ✓ Na sociedade brasileira ainda impera uma visão da questão ambiental dissociada da econômica. Tal dissociação foi observada no processo de licenciamento ambiental da Unidade de Fertilizantes Heringer – Paranaguá, evidenciando que no debate ambiental - em especial, sobre a forma de uso e apropriação dos recursos naturais – as relações de poder são desiguais e, assim, há um acesso desigual aos recursos sociais mobilizados para influenciar as decisões. Há uma forte sinergia entre os atores que entendem ser necessário dinamizar a economia, acima de tudo;
- ✓ O crescimento econômico do País - que no caso do licenciamento ambiental da Heringer está associado à uma alegada interrelação indissociável entre a produção de fertilizantes e a necessidade de incremento da produção agrícola para alimentar o mundo e alavancar a economia brasileira – é o principal argumento para a o funcionamento da fábrica, sem que isso signifique necessariamente que o desenvolvimento econômico trará uma melhoria da qualidade de vida;
- ✓ Outro argumento chave empregado para justificar a necessidade de funcionamento da fábrica da Heringer, no presente caso, é a geração de empregos. Porém, não foi identificado no processo de licenciamento ambiental evidências que comprovem que, de fato, a operação do empreendimento trará (ou trouxe) tal benefício à comunidade. Aliás, durante a manifestação do representante da Associação dos Moradores local na audiência pública, tal ponto foi objeto de questionamento, como demonstrado. Houve manifestações e questionamentos, ainda, sobre ações trabalhistas em trâmite contra a Heringer, oriundas do período em que ela esteve em operação, que não teriam sido honradas até então. Na audiência pública o argumento da geração de empregos para comunidade com o funcionamento da Heringer, a nosso ver, foi utilizado pelo empreendedor como instrumento de retórica e convencimento.
- ✓ A forma como a audiência pública é realizada não fomenta a participação da sociedade. A organização física do processo tem impacto no grau de participação e algumas questões estruturais também fragilizam a participação como o emprego de linguagem demasiadamente técnica e intelectual na apresentação dos estudos ambientais pelos consultores do empreendedor; o domínio da exposição oral acerca do projeto, pelo empreendedor e seus

consultores, maiores interessados em viabilizar o projeto; a atuação do órgão ambiental licenciador limitada a leitura de dispositivos legais orientadores da forma de realização da audiência pública; a utilização de roteiro pré-fixado, inclusive com o estabelecimento e controle de tempos, como regra bastante curtos, para coordenar as falas e ações no decorrer da audiência pública; o distanciamento físico e psicológico entre empreendedor e público, considerando a metodologia empregada na exposição (projeção e posicionamento da equipe técnica); o palco ocupado exclusivamente pelo empreendedor e seus consultores; utilização, pelo empreendedor, de “retórica da contenção”, ou seja, são evitadas questões difíceis, seguindo-se sempre a ordem estabelecida previamente para os trabalhos; os questionamentos realizados na audiência pública são respondidos pela equipe de consultores do empreendedor, que, novamente fazem considerações demasiadamente técnicas;

✓ Não se observou, neste estudo de caso, um cuidado metodológico com a forma de condução do licenciamento ambiental, especialmente a audiência pública. Para que se implemente um processo participativo real e não uma mera legitimação política é necessária uma descentralização comunicativa por parte dos experts e suas equipes técnicas, sejam eles representantes do Poder Público ou do próprio empreendedor, de forma a potencializar uma plataforma de diálogo e cooperação com a população que seja capaz de aliar conhecimentos técnicos, opções políticas e propostas que reflitam as necessidades reais. As normas legais às quais os entes públicos estão adstritos, assim como as opções políticas e estratégicas envolvidas nas decisões sobre a forma de apropriação e uso dos recursos ambientais não podem inviabilizar a comunicação com os cidadãos e participação destes nos processos decisórios ambientais;

✓ Houve o atendimento aos requisitos formais previstos na Resolução CONAMA 006/86 e à normativa estadual aplicável à espécie, no que se refere à publicidade legal dos atos praticados durante o licenciamento. Apesar disso, cabe uma reflexão crítica se as publicações realizadas em Diário Oficial, jornais ou editais e os mecanismos empregados para convocação dos interessados às audiências públicas ambientais não constituem métodos que impossibilitam a participação da maioria das pessoas interessadas, visto que

elas não têm o hábito ou acesso aos jornais e editais. Até mesmo a internet, a depender do local onde o empreendimento será instalado, pode ser de difícil acesso. Não se pode transformar a publicidade e as convocações em algo “fictício”, como mero cumprimento do estabelecido em normativa específica. Tal ponto foi objeto de questionamento nos debates da audiência pública do empreendimento estudado.

✓ Outro aspecto de fragilidade democrática do processo em estudo refere-se à outra condição metodológica indispensável, que diz respeito à necessidade de ser produzida informação e documentação detalhada sobre o processo e garantir a sua divulgação. Os estudos ambientais apresentados na audiência pública, a despeito de seu conteúdo ter sido objeto de perícia judicial, foi disponibilizado à população local em prazo exíguo para que esta pudesse, de fato, envolver-se com o assunto. Este foi um ponto de grande queixa dos presentes na audiência pública. Tais estudos constituem informação que deve ser amplamente divulgada, através dos vários suportes disponíveis e possíveis, pois o conhecimento sobre o seu conteúdo tem impacto direto na qualidade do controle social exercido;

✓ Um ponto que nos chamou a atenção nesse estudo empírico e que, entendemos ser pouco explorado, é a participação no licenciamento de grandes empreendimentos constituir-se como desigual entre grupos sociais, como é o caso das mulheres. Da observação realizada na audiência pública do empreendimento Heringer Fertilizantes identificamos indícios que permitem avançar na ideia de que a participação em tais processos é majoritariamente masculina. Trata-se de uma limitação em termos de democracia e que, assim, demonstra necessidade de democratizar as relações de poder entre os gêneros;

A pesquisa demonstra que o licenciamento ambiental da Unidade de Fertilizantes Heringer está organizado de modo bem burocrático, com o objetivo de chegar a soluções muito mais eficientes, do que necessariamente justas e legítimas, sobre os conflitos atinentes aos riscos e aos impactos ambientais do empreendimento. Mas trata-se de um arranjo funcional, na medida em que ainda permite que os conflitos exerçam o seu potencial de mudança, como foi possível verificar no objeto empírico

ora estudado. Destacamos os elementos que contribuíram com esse potencial de mudança e, conseqüentemente, tomaram o processo mais democrático:

- ✓ A presença de vozes representativas importantes, em especial o Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal, que garantiu o acesso à justiça para preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como a atuação do Poder Judiciário que propiciou o resgate de parte do controle pela sociedade sobre a legalidade e legitimidade das ações e omissões públicas, e assegurou a própria participação pública ambiental;
- ✓ A sistemática de organização social por aqueles diretamente afetados pelo empreendimento quando já em operação, por meio de reuniões, manifestações públicas, matérias jornalísticas, denúncias e abaixo-assinados em face do empreendimento e das malezas que a população e o meio ambiente vinham sofrendo. Tal sistemática de organização em prol de um objetivo comum foi tão importante que, em função dela houve a judicialização aqui referida e que resultou na declaração de nulidade do “primeiro” licenciamento ambiental da Heringer, com a conseqüente apresentação dos estudos ambientais (mesmo com as suas limitações, por não se tratar tecnicamente de um EIA – RIMA) em audiência pública. Pode-se afirmar, a partir do estudo de caso realizado e das evidências coletadas, que a sociedade civil foi a responsável por resgatar, no presente caso, ao menos parte do controle social sobre o licenciamento ambiental do empreendimento em questão, sem ignorar as limitações que foram apresentadas e descritas acima;
- ✓ Observou-se, ainda, um bom índice de participação da sociedade na audiência pública, mesmo com eventuais intercorrências na questão da divulgação e publicidade apontadas pelos participantes, especialmente por meio de perguntas escritas e orais durante o encontro. A organização social da comunidade local, referida no item anterior, também contribuiu para que a população fosse um pouco mais empoderada e tivesse condições mínimas de atuar na arena social da audiência pública;
- ✓ A possibilidade de apresentação de perguntas orais ao empreendedor e a submissão de contribuições técnicas ao órgão ambiental revelou-se, na

audiência pública, como um canal relevante de participação. Foi possível observar uma participação ativa de alguns moradores da região, os quais, por si ou representados por terceiros, expuseram no momento das perguntas os seus interesses e preocupações com a forma de condução do processo de licenciamento da fábrica de Fertilizantes Heringer e sobre o eventual e futuro retorno das suas atividades operacionais naquela localidade.

✓ As manifestações e contribuições realizadas durante a audiência pública devem obrigatoriamente integrar a decisão do órgão licenciador para emissão de futura licença ambiental ao empreendedor, seja acolhendo-as ou não, mas sempre de maneira motivada, sob pena de nulidade das licenças eventualmente concedidas. Isso, a nosso ver, é mais um elemento que fomenta o processo participativo e, inclui a sociedade civil, mesmo que indiretamente, na tomada de decisão administrativa sobre as licenças ambientais, conferindo à mesma uma maior legitimidade democrática;

✓ A utilização de prova científica, materializada pela produção da prova pericial nos autos de ação civil pública em que se debate a nulidade do licenciamento ambiental, teve papel relevante no sentido de comprovar a significativa potencialidade danosa do empreendimento Heringer Fertilizantes e, suas conclusões, levaram à realização da audiência pública. Portanto, a prova científica, no caso em análise, contribuiu com aprimoramento do controle social e garantiu um potencial democrático adicional ao debate instaurado. Cada vez mais observa-se que os debates judiciais no campo dos riscos ambientais impõem a construção de critérios de ponderação a partir de provas científicas, necessárias para elucidação e fundamentação especialmente das decisões tomadas pelo Poder Judiciário.

6.1 A TEORIA

Para refletir sobre o tema em foco fez-se a opção do referencial da democracia, a partir das reflexões empreendidas por Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella, os quais estão fortemente vinculados à teoria da democracia deliberativa. Destarte, todo o trabalho teórico está marcado pelo pensamento destes teóricos que ressaltam que a democracia deliberativa deve ser compreendida como o caminho mais confiável para transformar os interesses das pessoas, as suas preferências e

chegar ao resultado mais confiável (NINO, 2003, p. 202) e, diferenciam-se dos demais teóricos deliberacionistas ao não ignorar a tensão existente entre a democracia e constitucionalismo, mas sim defender que tal tensão precisar ser potencializada justamente em favor da concretização de direitos e da ampliação do rol democrático. (CHUEIRI, GODOY, 2010, p. 11).

Assim, ao cotejar teoria e prática, ambicionamos com esta pesquisa estabelecer uma régua normativa que nos permitisse aferir o quanto a experiência de participação investigada aproxima-se ou afasta-se dos pressupostos que orientam a concepção de uma teoria democrático-deliberativa, como a teorizamos ao longo do trabalho.

Sob tal viés, revisitamos Godoy (2011, p. 79) para destacar que Carlos Santiago Nino (o que se estende à Gargarella) parte do pressuposto de que o processo democrático-deliberativo com valor epistêmico não é ideal, senão real, e assim, deve se preocupar com a complexa realidade fática e social contemporânea. Há diferenças profundas entre os cidadãos e o tempo que eles se dedicam à defesa de seus interesses na esfera pública, especialmente em países latino-americanos com o Brasil e há certos temas que exigem o mínimo de conhecimento técnico, para que então seja possível a deliberação. Os debates no campo ambiental são povoados por essas características e não foi diferente com o objeto empírico desta tese.

Os conflitos relacionados às questões de riscos e impactos ambientais estão cada vez mais presentes na sociedade contemporânea, não podendo ser ignorados. São sobre esses conflitos que os processos de licenciamento ambiental têm de lidar, em especial nas audiências públicas. Os conflitos emergentes do processo decisório ora estudado estão inseridos em um contexto de múltiplos atores em ação, com interesses e visões de mundo muito divergentes – alguns favoráveis e outros contra o empreendimento. Outrossim, verifica-se a formação de grupos orientados à defesa dos seus interesses pessoais, o que é inevitável e impõe barreiras e dificuldades aos processos de deliberação e decisão, outro aspecto ressaltado por Nino e Gargarella.

Ademais, as sociedades plurais requerem mais do que uma simples representação ou deliberação (CHUEIRI; GODOY, 2010, p. 11). De acordo com o pensamento de Gargarella (1998, p. 274) é necessária uma ampla representação e deliberação e isso só alcançado por meio da inclusão institucional daqueles que estão à margem do processo deliberativo. E será por meio da escuta dos reclamos e protestos que tanto o constitucionalismo como a democracia devem atuar e garantir a

inclusão e igualdade de condições para que estes, marginalizados, sejam inseridos no processo democrático tenham seus direitos concretizados. (CHUEIRI; GODOY, 2010, p. 11)

Tais elementos encontram-se materializados no objeto empírico ora estudado, como restou demonstrado no decorrer do estudo de caso e, entendemos que será justamente a partir de tais pressupostos que se pode pensar no licenciamento ambiental, como sendo, de fato, uma política democrática e deliberativa. Por certo que há limitações, como igualmente aqui demonstramos, até porque como toda e qualquer proposta que pretenda estabelecer uma sociedade verdadeiramente democrática e participativa, a concepção democrática-deliberativa aqui defendida, não está isenta de falhas. Mas há muitas potencialidades a serem exploradas, igualmente identificadas durante a empiria. As falhas, as limitações e as dificuldades não retiram o valor de se buscar a aplicação de tal concepção democrática à realidade do licenciamento ambiental de grandes empreendimentos. Ao contrário, como afirma Godoy (2011, p. 88) "(...) é, no entanto, com fundamento e por meio da própria prática democrática e deliberativa que se deverá recuperar, fortalecer e revigorar esses importantes espaços".

Delineado tal cenário, com fundamento no estudo de caso realizado e à luz da teorização a ele inerente e respondendo à problemática proposta neste trabalho, defendemos aqui que, para que o licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental constitua, de fato, um espaço para o exercício da democracia deliberativa, deverá ser alcançada uma melhoria na qualidade da participação democrática e popular, tornando-o mais atraente e acessível para todos os participantes, interessados e afetados. A partir das limitações aqui demonstradas é possível construir um caminho que recupere, fortaleça e revigore esse importante espaço democrático-ambiental e, seja possível consolidá-lo como um espaço para o exercício de uma democracia deliberativa, como teorizada por Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella.

O estudo realizado nessa pesquisa demonstrou que o grande desafio para implementação de uma democracia deliberativa no campo ambiental passa pelo aprofundamento de uma abordagem quantitativa e qualitativa da participação popular, de forma conjugada. Trata-se de trazer para o debate o maior número possível e viável de pessoas potencialmente afetadas pela decisão, sem restrições de raça, gênero,

credo etc., mas conferindo-lhes condições para que possam participar desses espaços com igualdade, pois todos merecem o mesmo respeito e consideração.

6.2 QUESTÕES A APROFUNDAR

Mais do que conclusões, a presente investigação sugere diversas aberturas para a sua continuidade, a saber:

- ✓ uma possibilidade decorre das próprias barreiras encontradas na realização desta pesquisa, como é o caso, por exemplo, da impossibilidade de esgotar as tipologias de empreendimentos de significativo impacto ambiental que estão sujeitos à realização de EIA e RIMA e audiências públicas em processos de licenciamento ambiental no Brasil;
- ✓ pesquisas empíricas sobre a democracia deliberativa em processos de licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental são raras no campo das políticas públicas, o que nos impediu de incorporar dados e informações quantitativas, que permitiriam uma comparação entre arenas sociais no Brasil à luz da teorização aqui desenvolvida;
- ✓ o quadro acima indica a necessidade de que sejam realizados mais estudos pelo campo das políticas públicas, visando um banco de dados denso para o desenvolvimento de futuras investigações, especialmente comparativas. Um exemplo bastante rico para pesquisas de campo está nos processos de licenciamento ambiental do setor elétrico, cujas arenas sociais são povoadas de experiências, práticas e lutas consolidadas pelo direito de participação popular. Não foram identificados, ao longo desta pesquisa, exemplos de estudos que incorporem e avaliem tais espaços à luz da proposta teórica de uma democracia deliberativa, a partir de autores como Nino e Gargarella;
- ✓ Outra questão que pode (e deve) ser objeto de estudo futuro é qual o papel do poder discricionário dos órgãos licenciadores, no que se refere à tomada de decisão sobre os estudos ambientais aplicáveis a um determinado empreendimento que se pretenda operar, e em que medida essa atuação discricionária pode se constituir como um déficit ou um potencial ao exercício

da democracia em processos de licenciamento ambiental de obras com potencialidade de gerar significativos impactos ambientais;

✓ A temática acima está relacionada diretamente com os seguintes pontos, que igualmente sugerem a abertura para novas pesquisas: o aparelhamento dos órgãos ambientais e a redução e o desmonte das equipes técnicas que compõem os órgãos licenciadores; a diminuição do orçamento reservado às políticas públicas ambientais; a pressão por agilidade na concessão das licenças ambientais, racionalização e eficiência; a alegada impossibilidade de onerar os empreendedores, sejam públicos ou privados, com a responsabilidade por medidas enquadráveis como “políticas públicas”; os conflitos de competência instaurados em processos de licenciamento ambiental; o grande volume de judicializações sobre a temática ambiental no Brasil e a insegurança jurídica dos empreendedores.

✓ Alinhado ao disposto acima vislumbra-se um caminho para pesquisa em que haja o aprofundamento do estudo do instituto da segurança jurídica quando em pauta os debates ambientais. Trata-se de enfrentar, do ponto de vista empírico, se de fato há uma segurança jurídica ambiental, que considere, para além das questões relacionadas à necessidade de desenvolvimento de atividades econômicas indispensáveis para a vida em sociedade, a justiça ambiental pautada em critérios de solidariedade e cuidados intergeracional;

✓ Um aspecto que igualmente merece ser objeto de pesquisas e estudos refere-se à Lei Geral do Licenciamento, em trâmite no Congresso Nacional, no Projeto de Lei nº 3.729/2004 e que, a partir da sua atual redação, sugere o desenvolvimento de algumas reflexões e problemáticas a serem enfrentadas pelos teóricos e pesquisadores: a eventual flexibilização e simplificação do licenciamento ambiental é capaz de contribuir, de fato, com a retomada de investimentos no Brasil no contexto atual? A que custo seria essa flexibilização? O atual modelo de licenciamento ambiental é o responsável pela insegurança jurídica alegada pelos empreendedores? Em que medida as disposições da Lei Geral do Licenciamento, nos termos propostos, poderão contribuir (ou não) com o aperfeiçoamento da qualidade democrática dos processos de licenciamento ambiental?

✓ Por fim, um ponto que foi objeto de verificação na presente pesquisa, mas dada a sua relevância e por se constituir uma dimensão quase nada

trabalhada em análises sobre o controle social dos processos de licenciamento ambiental e, assim, requer um aprofundamento refere-se a participação desigual entre grupos sociais, como é caso, por exemplo das mulheres e dos negros. Isso de fato ocorre? Constitui uma limitação em termos de democracia? Há a necessidade de democratizar as relações de poder entre gêneros nos campos de debates ambientais? Quais são as estratégias viáveis de mobilização que permitam um maior equilíbrio nesse sentido?

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da promessa constitucional de tratar a todos como iguais, grupos amplos das sociedades contemporâneas (em especial na América Latina) sofrem graves e sistemáticos maus-tratos. Isso os leva a viver em condições muito piores do que as do restante (uma minoria) da população e quase sempre por razões completamente alheias às suas responsabilidades (GODOY, 2012, p. 163)

A construção e desconstrução de teorias e paradigmas em um contexto atual de uma sociedade de risco e na qual a democracia vem sendo constantemente testada, não é uma empreitada fácil. As concepções democráticas hegemônicas, em especial a compreensão de que uma democracia liberal seria o regime capaz de reunir os elementos fundamentais para conferir legitimidade política às tomadas de decisões públicas, constitui um desafio que atinge todos os campos do conhecimento científico.

Em função disso, faz-se necessária ultrapassar a leitura e compreensão da Constituição de 1988 como aquela que foi realizada em seu momento de promulgação, pois a despeito do texto constitucional definir que a República Federativa do Brasil se constitui como um Estado Democrático de Direito (art. 1º), isso não implica um engessamento da concepção orientadora e interpretativa do referido dispositivo constitucional.

A democracia, por si só, tem o mérito de ser um debate inacabado e em constante reformulação e as condições fáticas e jurídicas daquele momento da promulgação da Constituição de 1988, até hoje, transformaram-se significativamente.

Portanto, a releitura da Constituição precisa ser feita com a lente que demonstra a existência de uma crise ambiental numa sociedade de risco. E mais do que isso, em que a relação entre democracia e meio ambiente revela uma face da vida em sociedade que a desigualdade ambiental está entrelaçada com a desigualdade social, política e econômica, especialmente nas sociedades contemporâneas latino-americanas.

Ademais, há uma relação estreita e indissociável entre a definição constitucional de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e um sentido alargado de dignidade de vida. É preciso, deste modo, fortalecer um novo olhar aos instrumentos que devam ser utilizados pelo Poder Público e pela coletividade, de forma integrada, igualitária, solidária e participativa,

para que seja possível lidar com a complexidade que permeia o campo ambiental contemporâneo.

Justamente neste sentido, a reflexão em torno do processo democrático (controle social) dos processos de licenciamento ambiental de grandes empreendimentos desenvolvida no presente trabalho foi marcada pelo pensamento de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella, a partir de sua concepção contra-hegemônica de democracia (democracia deliberativa) que altera o critério de participação política passando de um mero ato de votar (democracia representativa) para uma articulação entre a representação que, sozinha fragiliza o conceito de soberania popular e a deliberação, que a partir de um conceito epistêmico, permitirá que se tomem decisões imparciais e democráticas ao pensar a participação igualitária de todos aqueles que sejam potencialmente afetados por determinada tomada de decisão pública.

Com fundamento na teorização de Nino e Gargarella é possível repensar o papel das práticas políticas democráticas ambientais e, a interpretação do constitucionalismo a partir da tensão por ele travada com a democracia como algo construtivo, erigindo-se o princípio da igualdade como caminho comum a ambos, na medida em que todos os cidadãos têm o igual direito de interferir nas discussões e decisões públicas que lhe afetem e tenham como objeto a definição dos rumos de sua comunidade, pois todos merecem igual respeito e consideração.

Por isso, defende-se nesse trabalho que o controle social no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos que possam causar significativos impactos ambientais (e sociais) sejam implementados a partir da perspectiva de democracia deliberativa, com uma forma mais aberta e democrática ao debate e à participação popular. E a discussão teórica aqui realizada entrelaçada com a experiência empírica estudada apontam que tal caminho é possível e, portanto, tem a utilidade de abrir caminhos e possibilidades para que (re) pensemos as práticas ambientais e as tornemos, de fato, legítimas a partir de um Estado Democrático de Direito.

Encerramos com as palavras de Godoy (2012, p. 170) que ao afirmar que, a despeito de Nino e Gargarella não assegurarem todas as respostas necessárias para a edificação do nosso caminho em busca do fortalecimento de práticas genuinamente democráticas no campo do licenciamento ambiental, "(...) podemos nos apropriar das reflexões deles para construir algo nosso (algo este, possibilidades, que não são

objetos deste trabalho). Esse autores-guias nos ajudam, nos emprestam ideias, para que então (re) pensemos e reconstruamos a nossa prática constitucional”.

REFERÊNCIAS

- ABU-EL-HAJ, Jawdat. Robert Dahl (1915-2014): poder político, liberalização e contestação nas democracias. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 13, p. 7-17, abr. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522014000100001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 jan. 2021.
- ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente** n. 5, p. 49-60. jan./jun. 2002. Editora UFPR.
- _____ et al. A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil – uma introdução. In: ACSELRAD, Henri, HERCULANO, Selene, PÁDUA, José Augusto (orgs). **Justiça Ambiental e Cidadania**. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
- _____. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2009.
- _____. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos avançados**, São Paulo, n. 24, v. 68, 2010.
- _____ et al. Desigualdade ambiental e acumulação por espoliação: o que está em jogo na questão ambiental? **E -cadernos CES**, Coimbra, v.17, p. 164-183, 2012.
- AMADEU, Maria Simone Utida dos Santos et al. **Manual de Normalização de documentos científicos de acordo com as normas da ABNT**. Curitiba: Editora UFPR, 2017.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2004.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010.
- ARAGÃO, Alexandra. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Environmental Policy in the Bolsonaro Government: The Response of Environmentalists in the Legislative Arena. **Bras. Political Sci. Rev.**, São Paulo, v. 14, n. 2, 2020 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212020000200700&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 08 fev. 2021.
- AVRITZER, Leonardo. et al. Reiventando os mecanismos de inclusão e controle social nos conselhos de saúde, **Relatório de pesquisa. Belo Horizonte, FAPEMIG**, 2005. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/pesquisas> Acesso em: 10 maio. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 317, p. 167, jan/mar. 1992.

BARUZZI, Lucas Mastellaro. **Licenciamento Ambiental e Legitimidade: Entre o Déficit e o Potencial Democrático**. 131f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (SP), 2015.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo**. Trad. Jorge Navarro. Barcelona: Paidós, 1998.

BENJAMIN, Antônio Herman V. **Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

_____. **Prevenção, Reparação e Repressão**, São Paulo, Ed. RT, 1993

_____. SICOLI, José Carlos; SALVINI, Paulo Roberto. **Manual Prática da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente**, São Paulo, Procuradoria-Geral da Justiça, 1997.

_____. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MORATO LEITE, José Rubens (orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva: 2008.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 61, p. 5-24, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452004000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06 fev. 2021

BIRKLAND, Thomas A. **An Introduction to the Policy Process, Theories, Concepts and Models of Public Policy Making**. 3. Ed. Nova Iorque: M. E. Sharpe.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 10. ed., Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um direito constitucional de luta e resistência. Por uma nova hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade**. 3. ed., São Paulo: Malheiros, 2008.

BONZI, Ramón Stock. Meio século de Primavera silenciosa: um livro que mudou o mundo. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Editora UFPR, Curitiba, n. 28, p. 207-215, jul./dez. 2013.

BRAGA, Andréa Luiza Currealinho. **Governança democrática no Conselho Municipal da cidade de Curitiba: presença e voz dos atores sociais**. 2015. 197f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), 2015

BRAGANÇA, Daniele. Bolsonaro defende o fim do Ministério do Meio Ambiente . *O Eco*, 2018a. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/bolsonaro-defende-o-fim-do-ministerio-do-meio-ambiente/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

_____. Bolsonaro defende a fusão dos Ministérios da Agricultura e Meio Ambiente. Ministério do Meio Ambiente. *O Eco*, 2018b. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/blogs/salada-verde/bolsonaro-defende-a-fusao-dosministerios-da-agricultura-e-meio-ambiente/> Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências .Disponível em: Acesso em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. 10 jan. 2021.

_____. **Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 fev. 1998. Seção 1, p.1.

_____. **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. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. **Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016**. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13334.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. **Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. **Decreto nº 9967, de 02 de janeiro de 2019**. Determina a transferência da identificação, delimitação, demarcação de terras indígenas da FUNAI para o

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9667.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. **Decreto nº9673, de 02 de janeiro de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, remaneja cargos em comissão, Funções Commissionadas do Poder Executivo e Funções Gratificadas, transforma cargos em comissão do grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Commissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9673.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. **Decreto nº 9.669, de 02 de janeiro de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Governo da Presidência da República, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Commissionadas do Poder Executivo – FCPE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9669.htm Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. **Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986.** Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental (Rima). Disponível em: Acesso em: 10 jan. 2021. Disponível em: <http://www.ima.al.gov.br/wizard/docs/RESOLU%C3%87%C3%83O%20CONAMA%20N%C2%BA001.1986.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. **Resolução CONAMA nº 9, de 3 de dezembro de 1987.** Dispõe sobre a realização de audiências públicas no processo de licenciamento Ambiental. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. **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: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. **Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019.** Determina a transferência da FUNAI do Ministério da Justiça para o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57510830. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. **Instrução Normativa nº 8, de 20 de fevereiro de 2019.** Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/65393173/do1-2019-02-28-instrucao-normativa-n-8-de-20-de-fevereiro-d. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br>. Acesso em: 09 fev. 2021.

_____. Quem é quem? Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <https://www.gov.br/iccmbio/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/quem-e-quem-1>. Acesso em: 18 jan. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 09 fev. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ministro Celso de Mello autoriza acesso a vídeo de reunião ministerial. **Portal Notícias STF**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443959&ori=1>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRUNA, Gilda Collet. Meio Ambiente Urbano e Proteção Ambiental. In: PHILLIPPI Jr., Arlindo, et al (eds.). Meio Ambiente, Direito e Cidadania. **Pós Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, São Paulo: Signus Editora, 2002.

CAMACHO, David E. **Environmental Injustices, Political Struggles**. Durham: Duke University Press, 1998.

CAMPOREZ, Patrick. Bolsonaro promete liberar garimpo em terras quilombolas. **Portal O Globo**, 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-promete-liberar-garimpo-em-terras-quilombolas-22884565>. Acesso em: 18 jan. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito ao meio ambiente como direito subjectivo. In: **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Ed., 2004.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. Tradução de Raul de Polillo. 2. ed. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1969. (obra da biblioteca particular do Eng. Vinicius Magalhaes, doada à Biblioteca Comunitária da UFSCar em abril de 1995).

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. O Direito ambiental e o novo humanismo ecológico. **Revista Forense**, v. 317, p. 69, 1992.

CHUEIRI, Karam de. Constitucionalismo social: a influência das constituições de Weimar e mexicana de 1917. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL TRABALHO E CONSTITUIÇÃO – Comemorativo aos 90 anos da Constituição de Weimar: O Direito do Trabalho e as Crises Capitalistas. 23 a 24 de junho de 2010. **Anais**. Curitiba: Escola da Associação dos Magistrados do Trabalho do Paraná, 2010.

_____. GODOY, Miguel Gualano de. Constitucionalismo e Democracia: Soberania e Poder Constituinte. **Revista Direito GV**, [S.l.], v. 6, n. 1, p. 159-174, jan. 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24214/22987>. Acesso em: 12 mai. 2020.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Proteção jurídica do meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CRUZ OLMEDA, Juan. ¿Por qué ganó Bolsonaro en Brasil?. **Rev. Mex. Sociol, México**, v. 81, n. 3, set. 2019, p. 665-675. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032019000300665&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 19 jan. 2021.

CUNHA, Manuela Carneiro da. Paz entre agronegócio e direitos indígenas? **Revista Piauí**, n. 172, jan. 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/paz-entre-agronegocio-e-direitos-indigenas/>. Acesso em: 02 fev. 2021.

DAHL, Robert Alan. **Análise política moderna**. Coleção Pensamento Político 26. Tradução de Sérgio Bath. 2. ed. Brasília: UnB, 1988.

_____. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1990.

_____. **Qué es la Democracia?** Madrid: Taurus, 2007.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Saraiva, 1997.

DIAS, Tatiana; LOFTI, Rosângela. O ministro do arremedo: como Ricardo Salles adulterou um mapa ambiental para beneficiar mineradoras. **The Intercept Brasil**, 2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/02/03/ricardo-salles-mineradoras/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

DIODATO; Marco Antonio. Estudo dos impactos ambientais. **Programa de Pós Graduação em Geografia**. Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRGN, 2004.

DORNELLES, João Ricardo W. **O que são direitos humanos**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. 2. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2017.

EPA – Environmental Protection Agency. **Environmental Equity – Reducing Risk For All Communities**. Washington:Jun. 1992.

_____. **Environmental Justice in the Permitting Process: A Report from the Public Meeting on Environmental Permitting Convened by the National Environmental Justice Advisory Council**. Washington D.C, Agosto. 2000.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 50, p. 47-68, 2000.

FELDMANN, Fábio José; CAMINO, Maria Ester Mena Barreto. O direito ambiental: da teoria à prática. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 317, 1992.

FELDMANN, Fabio; ARAUJO, Suely. Fundo para meio ambiente ou centralização de poder? **Poder 360**, 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniao/governo/fundo-para-meio-ambiente-ou-centralizacao-de-poder-escrevem-feldmann-e-suely/>. Acesso em: 18 jan. 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA, Marcus Bruno Malaquias; SALLES, Alexandre Ottoni Teatini. Política Ambiental Brasileira: análise histórico-institucionalista das principais abordagens estratégicas. **Revista de Economia**, v. 43, n. 2, maio/ago.2016

FELDMANN, Fabio J.; ARAÚJO, Suely Mara VG. Fundo para projetos ambientais ou centralização de poder? **Poder 360**. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniao/governo/fundo-para-meio-ambiente-ou-centralizacao-de-poder-escrevem-feldmann-e-suely/>. Acesso em: 31 out. 2020.

FIORILLO, Celson Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

_____. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

FRASER, Nancy. **Justice interruptus: Critical reflections on the “postsocialist” condition**. New York: Routledge, 1997.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

FUKUSHIMA, Kátia Alves. Os impasses à democracia participativa nos governos de esquerda: os casos do Brasil, do Chile e da Venezuela. **Colomb.int.**, Bogotá , n. 98, p. 105-135, abr. 2019.

GARGARELLA, Roberto. *La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Barcelona: Ariel, 1996.

_____. *Constitución y Democracia*. In: ALBANESE, Susana; DALLA VIA, Alberto; GARGARELLA, Roberto; HERNÁNDEZ, Antonio; SABSAY, Daniel (Orgs). **Derecho constitucional**. Buenos Aires: Universidad, 2004.

_____. **Los fundamentos legales de la desigualdad: El constitucionalismo em América (1776-1860)**. Buenos Aires Siglo XXI, 2008.

GORDILHO, Heron; OLIVEIRA-PIRES, Thiago. Os colegiados ambientais como expressão do princípio da participação popular no direito brasileiro: O caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Revista Jurídica**, v. 3, n. 36, p. 233-261, jan. 2014.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrol: o que a globalização está fazendo de nós**. 2. Ed. Trad. Maria Luiz X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GODOY, Miguel Gualano de. A Democracia Deliberativa como Guia para a Tomada de Decisões Legítimas. Análise teórica a partir de Carlos Santiago Nino e algumas práticas institucionais no Brasil contemporâneo. **Revista Co-herencia**. Medellín, v. 8, n. 14, p. 63-91, jan./jun. 2011.

_____. **Constitucionalismo e Democracia: Uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella**. Coleção Direito, Desenvolvimento e Justiça. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro Séculos de Latifúndio**. São Paulo: Paz e Terra, 1968.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Why Deliberative Democracy?** Trad. primeiro capítulo por Bruno Oliveira Maciel. Princeton: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. VI. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. V.II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Trad. George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2004.

HANNIGAN, John A. **Sociologia Ambiental: a formação de uma perspectiva social**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997 [cap. 5].

HAYEK, Friedrich A. **Fundamentos da liberdade**. Supervisão e introdução de Henry Maksoud. Trad. Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle. Editora Visão, 1983.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HERCULANO, Selene. Justiça Ambiental: de Love Canal à Cidades dos Meninos, em uma perspectiva comparada. In: MELLO, Marcelo Pereira de (org.). **Justiça e Sociedade: temas e perspectivas**. São Paulo: LTr, 2001, pp. 215 - 238

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda de democratização: A democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

INSTITUTO ÁGUA E TERRA – IAT (Paraná). **CPEA 3602 – Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) Fertilizantes Heringer de Paranaguá – PR**, 2019. Disponível

em: http://www.iat.pr.gov.br/sites/agua-terra/arquivos_restritos/files/documento/2020-07/rima_heringer.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

_____. **Editalº 37/2019: Edital de entrada do EIA/RIMA - Estudo de impacto ambiental e Relatório de impacto ambiental, de 30 de setembro de 2019.**

Disponível em: http://www.iat.pr.gov.br/sites/agua-terra/arquivos_restritos/files/documento/2020-07/edital_de_entrada_n_037_2019_diale_dai_heringer.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

_____. **Editalº 007/2019: Edital de convocação para audiência pública, de 12 de novembro de 2019.** Disponível em: http://www.iat.pr.gov.br/sites/agua-terra/arquivos_restritos/files/documento/2020-07/heringer_edital_a_p.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

_____. **CPEA 3602 – Estudo de Impacto Ambiental (EIA) Fertilizantes Heringer de Paranaguá, 2020.** Disponível em: http://www.iat.pr.gov.br/sites/agua-terra/arquivos_restritos/files/documento/2020-07/eia_heringer.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

ISAGUIRRE, Katya. A importância da participação popular na gestão urbana sustentável: os conselhos da cidade enquanto instrumentos para uma cidadania ativa. In: 4º Seminário sobre Sustentabilidade, 2009, Curitiba. **Anais do 4º Seminário sobre Sustentabilidade.** Curitiba: FAE, 2009.

JORQUERA, Eduardo Astorga, OYARZÚN, Lorenzo Soto, IZA, Alejandro. **Evaluación de impacto ambiental y diversidad biológica.** Gland: UICN, 2007.

KLOSOWSKI, Ana Léa Macohon, MARTINI, Karlla Maria Martini, JAMBERSI, Karoline Strapasson, BOLGENHAGEN, Silvana. A transparência nos Conselhos Municipais do meio ambiente das capitais brasileiras. In: PESSALI, Huáscar Filho, GOMES, Bruno Martins Augusto Gomes (orgs). **Instituições de Democracia Participativa: Bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba.** Curitiba: PUCPRESS, 2020.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos Urbanos.** São Paulo: Editora 34, 2009.

_____. **Viver em Risco.** São Paulo: Editora 34, 2009.

KOZICKI, Katya. Democracia deliberativa: a recuperação do componente moral na esfera pública. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR.** Curitiba, v. 41, 2004, p. 43-57.

_____. CHUEIRI, Vera Karam de, SILVA, Rick Daniel Pianaro da Silva, BONATTO, Marina. Militarização da Saúde: Crise e as Relações Civis-Militares no Governo Bolsonaro. **Revista de Direito Público,** Londrina, v. 17, n. 96, p. 123-151, nov./dez. 2020.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco, 2006. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/>. Acesso em: 10 maio 2020.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005.

LINHARES, Maria Yara; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Terra Prometida: uma história da questão agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1999.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à Informação e Meio Ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A Democracia Liberal. Origens e Evolução**. Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio Zahar Editores, 1978.

_____. **A teoria política do individualismo possessivo: de Hobbes a Locke**. Trad. Nelson Dantas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MEADOWS, Donella H et al. **Limites do Crescimento: um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o Dilema da Humanidade**. 2. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.

MEDAUAR, Odete (org). **Coletânea de Legislação Ambiental, Constituição Federal; obra coletiva de autoria da Editora Revista dos Tribunais**. 11. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

_____. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDONÇA, Francisco; FARIAS, Ariadne de. Riscos e vulnerabilidades socioambientais urbanos: perspectivas e desafios no contexto da pós-modernidade. In: NEVES, Lafaiete Santos (org). **Sustentabilidade: anais de textos selecionados do V Seminário sobre Sustentabilidade**. Curitiba: Juruá Editora, 2011.

MILARÉ, Édis. **A Ação Civil Pública na Nova Ordem Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. **Direito do Ambiente. A Gestão Ambiental em Foco**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2009.

MILARÉ, Lucas Tamer. **O Licenciamento Ambiental: Contribuições para um marco legislativo à luz do pacto federativo ecológico instituído pela Lei**

Complementar 140/2011. 2016. 337f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós Graduação em Direito das Relações Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional: direitos fundamentais**. 3. Ed, T. 4. Coimbra: Coimbra Ed., 2000.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

_____. **Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente no direito brasileiro**. 2010. 346f. Tese (Doutorado em Direito), Pós-Graduação da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MONOSOWSKI, Elizabeth. **Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Cadernos FUNDAP, 1989.

MOREIRA NETTO, Diogo de Figueiredo. **Direito da Participação Política: Legislativa, Administrativa, Judicial: Fundamentos e Técnicas Constitucionais da Legitimidade** Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MORRESI, Sergio D. Robert Nozick e o liberalismo fora do esquadro Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, n. 55-56, p. 285-296, 2002.

NINO, Carlos Santiago. **La constitucion de la democracia deliberativa**. 1. ed. Barcelona: Gedisa Editorial, 1999.

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. Trad. Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

OREA, Domingo Gómez. **Evaluación de impacto ambiental**. 2. ed. Madrid: Grupo Mundi-Prensa, 2002.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 10.233, de 29 de dezembro de 1992**. Institui a Taxa Ambiental e adota outras providências. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=3614&codItemAto=23992>. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. (Justiça Federal do Paraná). 11ª Vara Federal de Curitiba. **Ação Civil Pública nº. 5012238-70.2017.4.04.7000**, 2009. Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Paraná, Fertilizantes Heringer S.A, Instituto Água e Terra, 09.10.2009.

_____. **Lei Estadual nº 20.070, de 18 de dezembro de 2019**. Altera os dispositivos que especifica das Leis nº 9.491, de 21 de dezembro de 1990, e nº 14.260, de 22 de dezembro de 2003. Autoriza a incorporação do Instituto de Terras, Cartografia e Geologia (ITCG) e do Instituto de Águas do Paraná (Águas do Paraná) pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP) que passou a ser denominado Instituto Água e Terra (IAT). Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=387925>. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. **Resolução CEMA nº 107, de 17 de setembro de 2020.** Dispõe sobre o licenciamento ambiental, estabelece critérios e procedimentos a serem adotados para as atividades poluidoras, degradadoras e/ou modificadoras do meio ambiente e adota outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=401593>. Acesso em: 10 jan. 2021.

PASSOS, Priscila Nogueira Calmon de. A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v. 6, 2009. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/18/17>. Acesso em: 15 nov. 2019

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEDROSO, Vera. **O meio ambiente dez anos após Estocolmo: a perspectiva brasileira**. Paris: VIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 1984.

PENTEADO, José Carlos Pires; VAZ, Jorge Moreira. O legado das bifenilas policloradas (PCBs). **Química Nova**, v. 24, n. 3, p. 390-398, 2001.

PESSALI, Huáscar Filho, GOMES, Bruno Martins Augusto Gomes (orgs). **Instituições de Democracia Participativa: Bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba**. Curitiba: PUCPRESS, 2010.

POULANTZAS, Nicos. O Estado, o Poder, o Socialismo. Trad. Rita Lima. Rio de Janeiro: GRAAL, 1980.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

REZENDE, Leonardo Pereira. **Avanços e contradições do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

RICCI, David. Democracy attenuated: Schumpeter, the process theory, and american democratic thought. **The Journal of Politics**, n. 2, v. 32, p. 239-267, 1970.

RIZO SCHIAVO, Victor; COELHO DE AZEVEDO BUSSINGUER, Elda. Environmental Licensing as a Public Policy and the Power of Companies. **Opinión Jurídica**, v. 19, n. 38, p. 83-98, jun. 2020.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 25, n. 9, p. 26-37, jun. 1994.

SANTOS, Boaventura Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-84.

SANTOS, Boaventura Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. **Porque é tão difícil construir uma teoria crítica?** *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 54, jun. 1999.

_____. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Democracia e participação**. Porto: Afrontamento, 2002a.

_____. **Orçamento participativo de Porto Alegre: uma democracia redistributiva**. In: _____. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b.

_____. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Christiane Luiza. **A produção de bens democráticos em Conselhos de Saúde**. 197f. 2019. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná Curitiba, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang, FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente**. São Paulo: RT, 2008.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed., ver. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada: 1 O Debate Contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução de Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SETO, Guilherme. **Bolsonaro diz que pretende acabar com ativismo ambiental xiita se for presidente**. *Folha de S. Paulo*, 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/bolsonaro-diz-que-pretende-acabar-com-ativismo-ambiental-xiita-se-for-presidente.shtml>. Acesso em: 18 jan. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVA-SÁNCHEZ, Solange S. **Cidadania Ambiental: novos direitos no Brasil**. São Paulo: Humanitas, 2000.

SOARES, Carlos Roberto. **Os Portos de Paranaguá (PR) e Itajaí (SC): análise comparativa das suas relações com as cidades de inserção, da estrutura operacional atual e das condições socioambientais das regiões de entorno.** 204f. 2009. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Curso de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA-LIMA, José Edmilson de. A construção do imaginário ecológico em Curitiba. In: OLIVEIRA, Gilson Batista, SOUZA-LIMA, José Edmilson de (orgs). **O Desenvolvimento Sustentável em Foco: uma contribuição multidisciplinar.** São Paulo: Annablume, 2006.

SOUZA-LIMA, José Edmilson de, MARTINI, Karlla Maria. Licenciamento Ambiental: uma proposta de (re) leitura em um Estado de Direito Socioambiental. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba**, v. 16, n. 16, p. 166-183, jul./dez. 2014.

TILLY, Charles. **Democracia.** Madrid: Akal Universitaria, 2010.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. LEAL, César Barros (coords.). **Direitos Humanos e Meio Ambiente.** Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017.

TUFFANI, Mauricio. O ministro que fala demais e sabe de menos. **Revista Piauí**, 2019. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/o-ministro-que-fala-demais-e-sabe-de-menos/>. Acesso em: 18 jan. 2020.

VIDIGAL, Ana Carolina. **Transplante institucional : um estudo dos conselhos municipais de assistência social nos municípios de Londrina, Rolândia e Tamarana-PR.** 198f. 2017. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná Curitiba, 2017.

WALDMAN, Maurício. Natureza e Sociedade como espaço de Cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org). **História da Cidadania.** 3. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

WEBER, M. **Ciência e Política: duas vocações.** Trad. Leônidas Hegenberg e Octany S. da Mota. São Paulo: Cultrix, 1968.

_____. **Economia e sociedade.** São Paulo: Imprensa Oficial, 2004, v. 1 e 2.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2013.